SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 11 de septiembre de 2003 *

En el asunto C-211/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada inicialmente por la Sra. M. Wolfcarius y posteriormente por el Sr. W. Wils, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. A. Lopes Sabino y la Sra. E. Karlsson, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

apoyado por

República Federal de Alemania, representada por los Sres. W.-D. Plessing y M. Lumma, en calidad de agentes,

y por

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por los Sres. J. Faltz y N. Mackel, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto la anulación de las Decisiones 2001/265/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, sobre la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Bulgaria por el que se establecen determinadas condiciones para el transporte de mercancías por carretera y para el fomento del transporte combinado (DO L 108, p. 4), y 2001/266/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, sobre la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Hungría por el que se establecen determinadas condiciones para el transporte de mercancías por carretera y para el fomento del transporte combinado (DO L 108, p. 27), pero únicamente en la medida en que se basan en el artículo 93 CE y sin que ello afecte a sus efectos, que han de mantenerse,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. M. Wathelet (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. C.W.A. Timmermans, D.A.O. Edward, A. La Pergola y S. von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 5 de febrero de 2003, en la que la Comisión estuvo representada por el Sr. W. Wils y el Consejo por el Sr. Lopes Sabino;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de marzo de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de mayo de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas solicitó, con arreglo al

artículo 230 CE, párrafo primero, la anulación de las Decisiones 2001/265/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, sobre la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Bulgaria por el que se establecen determinadas condiciones para el transporte de mercancías por carretera y para el fomento del transporte combinado (DO L 108, p. 4), y 2001/266/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, sobre la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Hungría por el que se establecen determinadas condiciones para el transporte de mercancías por carretera y para el fomento del transporte combinado (DO L 108, p. 27), en lo sucesivo, «Decisiones impugnadas»), pero únicamente en la medida en que éstas se basan en el artículo 93 CE y sin que ello afecte a sus efectos, que han de mantenerse.

Objeto del recurso

2 En diciembre de 1995, el Consejo autorizó a la Comisión a negociar Acuerdos con la República de Bulgaria, la República de Hungría y la República de Rumania con el fin de establecer determinadas condiciones para el transporte de mercancías por carretera y para el fomento del transporte combinado, facilitando así el tránsito de vehículos de carretera por el territorio de las partes contratantes.

3 Los Acuerdos alcanzados con la República de Bulgaria y con la República de Hungría fueron rubricados en diciembre de 1998 y en abril de 1999, respectivamente. En el momento en el que se presentó la demanda, seguían en curso las negociaciones con la República de Rumania.

4 La Comisión transmitió al Consejo dos propuestas de decisión basadas en el artículo 71 CE sobre la firma de dichos Acuerdos (en lo sucesivo, «Acuerdos»), acompañadas de propuestas para su celebración posterior, así como para la distribución entre los Estados miembros de las autorizaciones de tránsito (DO 2000, C 89 E, pp. 36 y 52).

5 Habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 8 de cada uno de los Acuerdos, titulado «Disposiciones fiscales», el Consejo autorizó la firma de éstos mediante decisión de 28 de marzo de 2000, añadiendo como base jurídica al artículo 71 CE el artículo 93 CE, que se refiere a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, a los impuestos sobre consumos específicos y a otros impuestos indirectos. A diferencia del artículo 71 CE, que se remite al procedimiento contemplado en el artículo 251 CE y prevé una consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, el artículo 93 CE establece que el Consejo debe decidir, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

6 El 19 de marzo de 2001, el Consejo adoptó por unanimidad las Decisiones impugnadas basándose en los artículos 71 CE y 93 CE, en relación con el artículo 300 CE, apartado 3, párrafo segundo.

7 Por considerar que el Consejo incurrió en un error al basarse en el artículo 93 CE, la Comisión ha interpuesto el presente recurso, en el que solicita al Tribunal de Justicia que anule las Decisiones impugnadas en la medida en que se basan en dicho artículo y que mantenga los efectos de dichos Acuerdos hasta la adopción por el Consejo de nuevos actos de celebración de éstos.

8 Mediante autos de 2 de octubre y de 5 de octubre de 2001, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República Federal de Alemania y del Gran Ducado de Luxemburgo en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Contenido de los Acuerdos

9 Los Acuerdos tienen un contenido casi idéntico. Contribuyen, según sus preámbulos respectivos, a la «plena realización del mercado interior» y a «la

ejecución de la política común de transportes» al permitir que las mercancías comunitarias en tránsito por Bulgaria y por Hungría puedan «circular de la forma más rápida y eficaz posible, sin obstáculos ni discriminaciones» (segundo considerando), al tiempo que velan por el desarrollo coordinado de los flujos de transporte, respetando el medio ambiente y el «principio de movilidad sostenible» (cuarto considerando).

10 El artículo 1 de cada uno de los Acuerdos establece que su objetivo es promover la cooperación entre las Partes contratantes en el ámbito del transporte de mercancías y, en particular, en materia de tráfico por carretera en tránsito, y asegurarse de que el transporte entre los territorios de las Partes contratantes y a través de los mismos se desarrolle de forma coordinada.

11 A tenor de su artículo 2:

«1. La cooperación abarcará el transporte de mercancías por carretera y el transporte combinado.

2. En este sentido, el ámbito de aplicación del presente Acuerdo abarcará en particular:

— el acceso del tráfico en tránsito al mercado del transporte de mercancías por carretera;

— medidas de apoyo legales y administrativas en los ámbitos comercial, fiscal, social y técnico;

— la cooperación para el desarrollo de un sistema de transporte conforme, entre otros, a las necesidades medioambientales;

— el intercambio periódico de información sobre la elaboración de las políticas de transporte de las Partes contratantes.»

12 El título II de cada uno de los Acuerdos está dedicado al «Transporte combinado» y el título III al «Transporte por carretera». Este último título incluye, en el Acuerdo celebrado con la República de Hungría, un artículo 8, titulado «Disposiciones fiscales», a tenor del cual:

«Con respecto a las operaciones de transporte conformes al presente Acuerdo:

1. Las Partes contratantes garantizarán que el principio de no discriminación por razones de nacionalidad o lugar de establecimiento se aplicará a los impuestos sobre vehículos de carretera, las cargas fiscales, los peajes y a cualquier otra forma de gravámenes para el usuario impuestos por el uso de la infraestructura de transporte por carretera.

2. Los vehículos de carretera matriculados en el territorio de una Parte contratante estarán exentos de todos los impuestos y tasas de circulación o

posesión de vehículos, así como de todos los impuestos o tasas especiales a las que están sujetas las operaciones de transporte en el territorio de la otra Parte contratante.

Los vehículos de carretera no estarán exentos del pago de impuestos y tasas sobre los carburantes, no obstante lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 8, ni de los peajes y gravámenes por el uso de la infraestructura.

3. Las Partes contratantes garantizarán que no se impondrán simultáneamente peajes y otros tipos de gravámenes por el uso de un mismo tramo de carretera. No obstante, las Partes contratantes también podrán imponer peajes por el paso por puentes, túneles y puertos de montaña en las redes donde se exija el pago de gravámenes para el usuario.

4. En el momento de la importación en el territorio de otra Parte contratante, los siguiente artículos estarán exentos del pago de aranceles y de cualquier impuesto y tasa:

a) el carburante contenido en el depósito de los vehículos de carretera en el momento de entrar en el territorio de la otra Parte contratante, siempre y cuando los depósitos fijos permanentes sean los diseñados por el fabricante para el tipo de vehículo de carretera de que se trate;

b) el combustible contenido en los depósitos fijos permanentes de los remolques y semirremolques necesario para el funcionamiento de los sistemas de refrigeración, siempre y cuando los depósitos sean los diseñados por el fabricante para el tipo de vehículo de que se trate;

c) los lubricantes en las cantidades necesarias para el viaje;

d) los recambios y herramientas necesarios para la reparación de un vehículo averiado durante una operación de transporte internacional por carretera. Los recambios sustituidos deberán reexportarse o ser destruidos bajo la supervisión de las autoridades aduaneras competentes de la otra Parte contratante.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del punto 2, si las masas, dimensiones o carga por eje de un vehículo superan los límites máximos en vigor en el territorio de Hungría no obstante el cumplimiento por el vehículo de las disposiciones establecidas en la Directiva 96/53/CE sobre pesos y dimensiones, el vehículo no estará sujeto a ninguna tasa especial siempre y cuando circule por los principales itinerarios de tránsito por Hungría especificados en el Anexo 5.»

13 El artículo 8 del Acuerdo celebrado con la República de Bulgaria está redactado en términos idénticos, exceptuando el punto 2, párrafo segundo, a tenor del cual:

«Los vehículos de carretera no estarán exentos del pago de impuestos y tasas sobre los carburantes, peajes y gravámenes por el uso de la infraestructura»,

así como el inicio del punto 4 y la letra b) del mismo, redactados así:

«Los siguiente artículos estarán exentos del pago de aranceles y de cualquier impuesto y tasa:

[...]

b) el combustible contenido en los depósitos de los remolques y semirremolques necesario para el funcionamiento de los sistemas de refrigeración.»

14 El título IV de los Acuerdos se refiere a la simplificación de las formalidades y el título V incluye las disposiciones finales relativas a la ampliación del ámbito de aplicación de los Acuerdos, a la creación de un Comité mixto, a las infracciones, a la duración, denuncia, lenguas y entrada en vigor de los Acuerdos, así como a la naturaleza jurídica de los anexos.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

15 La Comisión considera que las Decisiones impugnadas deberían haberse basado exclusivamente en el artículo 71 CE.

16 Invoca, en primer lugar, el amplio alcance atribuido a la política común de transportes por los artículos 3 CE, letra f), 70 CE y 71 CE, así como por jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, Rec. p. 263, apartados 20 a 26, así como los dictámenes 1/76, de 26 de abril de 1977, Rec. p. 741; 1/94, de 15 de noviembre de 1994, Rec. p. I-5267, apartado 76, y 2/92, de 24 de marzo de 1995, Rec. p. I-521).

17 A su juicio, el tenor literal del artículo 70 CE, según el cual «los Estados miembros perseguirán los objetivos del presente Tratado [...] en el marco de una política común de transportes», y del artículo 71 CE, que permite a la Comunidad adoptar cualesquiera «otras disposiciones oportunas», apuntan por lo demás en ese sentido.

18 En apoyo de dicha interpretación, la Comisión cita determinados actos comunitarios internos en materia de transporte que tienen una base jurídica única, pese a que incluyen disposiciones conexas relativas a la formación profesional, a la protección del medio ambiente e incluso a la lucha contra el ruido [véanse la Directiva 94/58/CE del Consejo, de 22 de noviembre de 1994, relativa al nivel mínimo de formación en profesiones marítimas (DO L 319, p. 28); la Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (DO L 332, p. 81), y la Directiva 92/14/CEE del Consejo, de 2 de marzo de 1992, relativa a la limitación del uso de aviones objeto del Anexo 16 del Convenio relativo a la aviación civil internacional, volumen 1, segunda parte, capítulo 2, segunda edición (1988) (DO L 76, p. 21)]. La Comisión cita además dos Acuerdos internacionales celebrados sobre la base del artículo 75 del Tratado (actualmente artículo 71 CE, tras su modificación), pese a que contienen disposiciones fiscales [Decisión 93/409/CEE del Consejo, de 19 de julio de 1993, relativa a la conclusión del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Eslovenia en el ámbito de los transportes (DO L 189, p. 160), y Decisión 97/832/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 1997, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y la ex República Yugoslava de Macedonia en el ámbito de los transportes (DO L 348, p. 169)].

19 Además, en lo referente al artículo 8 de los Acuerdos, la Comisión considera que, en contra de lo que sugiere su título, sólo contiene algunas disposiciones de carácter fiscal. En efecto, dichas disposiciones se limitan a recordar el principio de no discriminación, por razones de nacionalidad, en relación con los impuestos sobre vehículos de carretera y con cualquier otra forma de gravamen que recaiga sobre el uso de la infraestructura de transporte por carretera (punto 1). En lo que se refiere a los vehículos de carretera matriculados en el territorio de una parte contratante, se establece una exención de los impuestos de circulación que gravan las operaciones de transporte en el territorio de la otra parte contratante, exceptuando de la misma los impuestos sobre los carburantes, los peajes de carretera y los gravámenes por el uso de la infraestructura (punto 2). Por último, se establece una exención aplicable al carburante contenido en el depósito y a los lubricantes que hacen falta para el viaje, así como a los recambios necesarios para reparar el vehículo averiado durante una operación de transporte internacional por carretera (punto 4).

20 Según la Comisión, los demás puntos no se refieren a los impuestos o sólo atañen al país tercero contratante. Así, por una parte, las disposiciones relativas a los peajes y a las aduanas, al no ser de índole fiscal, no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 93 CE, los aranceles (y exacciones de efecto equivalente) tampoco están sujetos al Derecho fiscal comunitario, sino a la normativa sobre la unión aduanera, y los peajes no son impuestos, sino que constituyen la contraprestación por un servicio prestado al usuario de la infraestructura de carreteras (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de septiembre de 2000, Comisión/Francia, C-276/97, Rec. p. I-6251, apartados 32, 35 y 36, y de 18 de enero de 2001, Comisión/España, C-83/99, Rec. p. I-445, apartado 11). Por otra parte, el artículo 8, punto 5, de los Acuerdos refleja el compromiso contraído por el país tercero contratante de no exigir tasas especiales a los camiones de los Estados miembros en tránsito cuyo peso y dimensiones excedan de los límites autorizados en Hungría y en Bulgaria, siempre que se ajusten a lo dispuesto en la Directiva 96/53/CE del Consejo, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional (DO L 235, p. 59).

21 La Comisión infiere de lo antes expuesto que el artículo 8 de los Acuerdos prevé medidas accesorias de acompañamiento que contribuyen a la consecución del

objetivo de la política de transportes, a saber, facilitar el transporte de mercancías por carretera y fomentar el transporte combinado entre Grecia y los demás Estados miembros, con arreglo, por otra parte, a las directrices de negociación que el Consejo transmitió a la Comisión.

22 En su opinión, al limitarse a prohibir las discriminaciones por razones de nacionalidad y a prevenir la doble imposición, el artículo 8 de los Acuerdos no incluye ninguna medida de armonización y no puede en modo alguno desvincularse de los Acuerdos. La Comisión añade que los aspectos fiscales contemplados en el artículo 8 de dichos Acuerdos ya fueron objeto de medidas de armonización a escala comunitaria [véanse la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 187, p. 42), y las Directivas del Consejo 92/12/CEE, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales (DO L 76, p. 1); 92/81/CEE, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos (DO L 316, p. 12), y 92/82/CEE, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre los hidrocarburos (DO L 316, p. 19)].

23 La Comisión recuerda, por último, que según jurisprudencia reiterada, la elección de la base jurídica de un acto comunitario debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (sentencias de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, C-42/97, Rec. p. I-869, apartado 36, y de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo, C-269/97, Rec. p. I-2257, apartado 43). Sin embargo, a veces las medidas o acciones comunitarias previstas en un acto persiguen objetivos diferentes que corresponden a bases jurídicas distintas. En tal supuesto, para determinar la base jurídica apropiada, debe apreciarse si las medidas consideradas se relacionan de manera preponderante o principal con un ámbito de acción, por ser sus efectos sobre otras políticas de carácter meramente accesorio, o si ambos aspectos son esenciales. En el primer caso, basta la utilización de una única base jurídica (sentencias de 4 de octubre de 1991, Parlamento/Consejo, C-70/88, Rec. p. I-4529, apartado 17, y de 26 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo, C-271/94, Rec. p. I-1689, apartados 32 y 33); en

el otro, la institución está obligada a adoptar el acto invocando las dos disposiciones en que se basa su competencia. Sin embargo, dicha acumulación queda excluida cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica son incompatibles (véanse, en particular, las sentencias de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, C-300/89, Rec. p. I-2867, apartados 17 y 21, conocida como «Dióxido de titanio», y de 25 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, asuntos acumulados C-164/97 y C-165/97, Rec. p. I-1139, apartado 14).

24 En el presente asunto, la Comisión considera que el centro de gravedad de los Acuerdos lo constituye indudablemente su componente relativo al transporte. Además, las bases jurídicas de los artículos 71 CE y 93 CE son incompatibles en el sentido de la jurisprudencia Dióxido de titanio, pues el artículo 93 CE requiere la unanimidad en el seno del Consejo y una mera consulta al Parlamento. Según la Comisión, es cierto que en el presente asunto no se plantea la cuestión de las prerrogativas del Parlamento, dado que se ha recurrido al procedimiento del artículo 300 CE, apartado 3, que regula la celebración de los Acuerdos internacionales. No obstante, la exigencia de unanimidad en el Consejo modifica radicalmente el procedimiento de celebración de los acuerdos de tránsito, sujeto normalmente a la mayoría cualificada.

25 El Consejo alega que, en razón de lo dispuesto en el artículo 8 de los Acuerdos, fue necesario celebrar éstos sobre la doble base jurídica de los artículos 71 CE y 93 CE.

26 Según el Consejo, la expresión «cualesquiera otras disposiciones oportunas» que figura en el artículo 71 CE, apartado 1, letra d), no habilita al legislador comunitario para descartar las bases específicas cuando se persiguen objetivos distintos y autónomos. Pues bien, en el presente asunto, la doble base escogida por el Consejo se justifica en la medida en que la finalidad y el contenido de los Acuerdos negociados persiguen de manera distinta, autónoma y disociable un objetivo vinculado con el transporte y un objetivo fiscal, sin que se pueda considerar a uno principal y al otro accesorio.

27 En su opinión, el artículo 8 de cada uno de los Acuerdos, que implica una aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de impuestos sobre vehículos de carretera y de cargas fiscales (punto 1), de impuestos y tasas sobre los vehículos o de otros impuestos o tasas especiales que graven las operaciones de transporte (punto 2), de impuestos sobre el carburante contenido en el depósito [punto 4, letras a) y b)], sobre los lubricantes [punto 4, letra c)], y sobre los recambios [punto 4, letra d)], podría haber sido objeto de un acuerdo separado que debería haberse celebrado mediante decisión autónoma. El principio de economía procesal no permite obviar las competencias de atribución ni los procedimientos internos de la Comunidad.

28 En apoyo de su tesis, el Consejo cita numerosos actos comprendidos en la política común de transportes que, en razón de la presencia de disposiciones fiscales disociables del acto en cuestión, se basaron en el artículo 99 del Tratado CE (actualmente artículo 93 CE) o en el artículo 93 CE.

29 El Consejo cita además la sentencia de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo (C-21/94, Rec. p. I-1827), en la que el Tribunal de Justicia anuló la Directiva 93/89/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993, relativa a la aplicación por los Estados miembros de los impuestos sobre determinados tipos de vehículos utilizados para el transporte de mercancías por carretera, así como de los peajes y derechos de uso percibidos por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 279, p. 32), sin poner en entredicho su doble base jurídica, a saber los artículos 75 y 99 del Tratado.

30 En el mismo sentido, el Consejo alega que, en su sentencia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo (C-268/94, Rec. p. I-6177), apartado 39, el Tribunal de Justicia afirmó que el hecho de que en un Acuerdo de cooperación al desarrollo existan cláusulas referentes a distintas materias específicas no puede modificar la calificación del Acuerdo, que debe hacerse teniendo en cuenta el objeto esencial de éste y no en función de las cláusulas especiales, siempre y cuando esas cláusulas no impliquen obligaciones de tal alcance en las materias específicas contempladas que esas obligaciones constituyan en realidad objetivos distintos de los de la cooperación al desarrollo. Pues bien, éste es precisamente el alcance del artículo 8 de cada uno de los Acuerdos, según el Consejo.

31 Los dos Acuerdos internacionales con la República de Eslovenia y con la ex República Yugoslava de Macedonia, citados por la Comisión, no corroboran su posición, en opinión del Consejo, pues las disposiciones de dichos Acuerdos a que se ha hecho referencia no contienen medidas vinculantes, con consecuencias operativas para el sistema fiscal de las partes contratantes, que impliquen una armonización de las legislaciones de los Estados miembros basada en el artículo 99 del Tratado. Además, según el Consejo, cuando se celebraron dichos Acuerdos sólo se exigía como base jurídica el artículo 75 del Tratado.

32 En lo que se refiere a la alegación basada en la sentencia Dióxido de titanio, antes citada, sobre el carácter supuestamente incompatible de los procedimientos de los artículos 71 CE y 93 CE, el Consejo aduce que el Tratado fue modificado después de dictarse dicha sentencia para que el Consejo pueda decidir por unanimidad en el marco del procedimiento del artículo 251 CE, por ejemplo, en materia de política cultural (véase el artículo 151 CE). Considera por tanto obsoleta la jurisprudencia Dióxido de titanio, sin que nada impida actualmente adoptar un acto que asocie la unanimidad en el seno del Consejo y el procedimiento de codecisión.

33 El Consejo añade que, de todos modos, en lo referente a las Decisiones impugnadas, el artículo 300 CE, apartado 3, sólo exige una consulta al Parlamento, incluso en el caso de que la celebración de los Acuerdos se basara exclusivamente en el artículo 71 CE.

34 Los Gobiernos alemán y luxemburgués apoyan las pretensiones del Consejo. Consideran que el artículo 8, cuyos puntos 1, 2 y 4 suponen una armonización de los impuestos indirectos en los Estados miembros, es autónomo y disociable del resto de las disposiciones de los Acuerdos.

35 El Gobierno alemán añade que, según el Tratado, la política fiscal tiene un carácter horizontal. Así, las medidas de política fiscal afectan con frecuencia a

otros ámbitos, como el de la energía. Pues bien, las normas de habilitación horizontal prevalecen siempre sobre las bases jurídicas sectoriales, como el artículo 71 CE. Ello explica que, en caso de conflicto entre las dos normas de habilitación horizontal que son el artículo 95 CE, relativo a la aproximación de las legislaciones nacionales para realizar el mercado interior, y el artículo 93 CE, los autores del Tratado hayan previsto expresamente en el artículo 95 CE, apartado 1, que se aplicará este último artículo salvo que el Tratado disponga otra cosa.

36 Según los Gobiernos alemán y luxemburgués, la alegación de la Comisión basada en la interpretación extensiva del artículo 71 CE, apartado 1, letra d), es contraria a la norma de habilitación específica contenida en el artículo 93 CE.

37 Por último, al igual que el Consejo, los Gobiernos alemán y luxemburgués consideran obsoleta la jurisprudencia Dióxido de titanio, habida cuenta de la inclusión en el Tratado de bases jurídicas que prevén a la vez el recurso al procedimiento de codecisión y la unanimidad en el seno del Consejo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

38 Según jurisprudencia reiterada, la elección de la base jurídica de un acto comunitario debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, apartado 10, y de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo, apartado 43).

39 Si el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o

preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo, C-155/91, Rec. p. I-939, apartados 19 y 21, y de 30 de enero de 2001, España/Consejo, C-36/98, Rec. p. I-779, apartado 59).

40 Excepcionalmente, si resulta probado que el acto persigue al mismo tiempo distintos objetivos que están inseparablemente unidos, sin que pueda considerarse que uno es secundario y complementario con respecto al otro, dicho acto deberá adoptarse sobre las distintas bases jurídicas pertinentes (véanse, en particular, las sentencias de 19 de septiembre de 2002, Huber, C-336/00, Rec. p. I-7699, apartado 31, y de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo, C-281/01, Rec. p. I-2049, apartado 35, así como el dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001, Rec. p. I-9713, apartado 23).

41 En el presente asunto, no se pone en tela de juicio que los Acuerdos persiguen un objetivo de política de transportes y que su contenido se refiere a ésta. Las partes no niegan tampoco que los Acuerdos incluyen disposiciones de naturaleza fiscal. Así, la Comisión no discute que tengan dicho carácter determinadas disposiciones del artículo 8 de los Acuerdos, a saber, sus puntos 1, 2 y 4, en los que el Consejo se basa para defender su postura.

42 Por el contrario, las partes discuten si el objetivo y el contenido del artículo 8 de los Acuerdos justifican recurrir al artículo 93 CE como base jurídica para la celebración de éstos, junto al artículo 71 CE.

43 Es preciso por tanto, tras identificar las disposiciones de naturaleza fiscal de los Acuerdos, discernir la finalidad de las mismas y comprobar si se diferencia de la que persigue la política de transportes, sin ser secundaria o complementaria con respecto a ésta, de manera que se justifique el recurso al artículo 93 CE, junto al artículo 71 CE, para la adopción de las Decisiones impugnadas.

44 Procede subrayar al respecto que el artículo 2, apartado 2, de los Acuerdos, que delimita su ámbito de aplicación, contempla en su párrafo segundo las «medidas de apoyo legales y administrativas en [el ámbito] fiscal [...]».

45 Dichas medidas se especifican en el artículo 8 de los Acuerdos.

46 Del análisis de dicho artículo se desprende que sólo tienen contenido fiscal sus puntos 1, 2 y 4, en la medida en que se refieren, por una parte, a la aplicación del principio de no discriminación en materia de impuestos sobre los vehículos de carretera y de otras cargas fiscales y, por otra parte, a la concesión de exenciones de los impuestos que gravan la circulación o posesión de vehículos, así como de los impuestos que recaen sobre las operaciones de transporte, el carburante contenido en el depósito, los lubricantes y los recambios y herramientas necesarios en caso de avería.

47 Dichas disposiciones, especialmente las relativas a las exenciones fiscales, armonizan las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos indirectos en la medida necesaria para la aplicación de los Acuerdos.

48 Aun suponiendo que la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros efectuada por el artículo 8 de los Acuerdos sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, como exige el artículo 93 CE para recurrir a dicho artículo como base jurídica de un acto comunitario, es preciso señalar que, en cualquier caso, a la luz del objetivo y del contenido de los Acuerdos, su faceta de armonización de las legislaciones fiscales presenta un carácter meramente secundario y complementario con respecto al objetivo de la política de transportes que persiguen.

49 En efecto, el principio de no discriminación en materia de impuestos sobre los vehículos de carretera y de otras cargas fiscales, enunciado en el artículo 8, punto 1, así como las distintas exenciones fiscales previstas en el mismo artículo, puntos 2 y 4, están estrechamente vinculados a la agilización del tránsito por Bulgaria e Hungría para facilitar el transporte de mercancías por carretera entre Grecia y los demás Estados miembros. Por otra parte, como se ha indicado en el apartado 44 de la presente sentencia, el artículo 2 de los Acuerdos, relativo a su ámbito de aplicación, califica las medidas fiscales de «medidas de apoyo».

50 De las consideraciones antes expuestas se infiere que el Consejo debería haber escogido exclusivamente el artículo 71 CE, en relación con el artículo 300 CE, apartado 3, como base jurídica de las Decisiones impugnadas.

51 En tales circunstancias, no procede examinar las demás alegaciones de la Comisión sobre el alcance de los artículos 70 CE y 71 CE respecto de otros objetivos del Tratado, ni tampoco las relativas a la sentencia Dióxido de titanio, antes citada.

52 En principio, el recurso indebido a un artículo del Tratado como base jurídica, con la consecuencia de substituir en el seno del Consejo la mayoría cualificada por la unanimidad, no puede considerarse un vicio meramente formal, pues un cambio de modalidad de votación puede influir en el contenido del acto adoptado.

53 En consecuencia, habida cuenta de que las Decisiones impugnadas mencionan el artículo 93 CE como base jurídica de las mismas, procede anularlas.

Limitación de los efectos de la sentencia

54 La Comisión y el Consejo han solicitado, para el caso en que se acoja el recurso, que se limiten los efectos de la sentencia de manera que se mantengan los efectos de los Acuerdos hasta la adopción por el Consejo de nuevos actos de celebración de éstos.

55 Es sabido que no puede modificarse unilateralmente el contenido de un acuerdo internacional, sin entablar nuevas negociaciones entre las partes contratantes.

56 Además, las partes coinciden en considerar que el contenido material de los Acuerdos no se ve afectado en modo alguno por el litigio que las enfrenta y afirman que no tienen en absoluto la intención de reiniciar las negociaciones con las demás partes contratantes.

57 En tales circunstancias, para evitar cualquier inseguridad jurídica en cuanto a la aplicabilidad, en el ordenamiento jurídico comunitario, de las obligaciones internacionales contraídas por la Comunidad, procede mantener los efectos de las Decisiones impugnadas hasta la adopción de las medidas que requiere la ejecución de la presente sentencia.

Costas

58 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión solicitó la condena en costas del Consejo y éste ha perdido el proceso, procede condenarlo en costas.

59 Conforme al artículo 69, apartado 4, párrafo segundo, del mismo Reglamento, la República Federal de Alemania y el Gran Ducado de Luxemburgo, que han intervenido en el litigio, soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Anular las Decisiones 2001/265/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, sobre la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Bulgaria por el que se establecen determinadas condiciones para el**

transporte de mercancías por carretera y para el fomento del transporte combinado, y 2001/266/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, sobre la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Hungría por el que se establecen determinadas condiciones para el transporte de mercancías por carretera y para el fomento del transporte combinado.

2) Mantener los efectos de dichas Decisiones hasta la adopción de las medidas que requiere la ejecución de la presente sentencia.

3) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.

4) La República Federal de Alemania y el Gran Ducado de Luxemburgo soportarán sus propias costas.

Wathelet Timmermans Edward

La Pergola von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de septiembre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

M. Wathelet