SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 24 de abril de 2007 *

En el asunto C-523/04,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 23 de diciembre de 2004,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. Huttunen y W. Wils, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. H.G. Sevenster y el Sr. M. de Grave, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

parte demandada,

apoyado por:

República Francesa, representada por el Sr. G. de Bergues y la Sra. A. Hare, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász y J. Klučka, Presidentes de Sala, y los Sres. J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus, E. Levits y A. Ó Caoimh, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de noviembre de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE) y 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación) y de los Reglamentos (CEE) n^{os} 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos (DO L 240, p. 15), y 2299/89 del Consejo, de 24 de julio de 1989, por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (DO L 220, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 3089/93 del Consejo, de 29 de octubre de 1993 (DO L 278, p. 1), al haber contraído o mantenido en vigor, a pesar de la renegociación del Acuerdo de transporte aéreo celebrado el 3 de abril de 1957 entre el Reino de los Países Bajos y los Estados Unidos de América *(Tractatenblad* 1957, n° 53; en lo sucesivo, «Acuerdo de 1957»), obligaciones internacionales con los Estados Unidos

— relativas a las tarifas aéreas practicadas por las compañías aéreas designadas por los Estados Unidos en rutas intracomunitarias,

— relativas a los sistemas informatizados de reserva (en lo sucesivo, «SIR» ofrecidos o utilizados en el territorio neerlandés y

— que reconocen a los Estados Unidos el derecho a revocar, suspender o limitar los derechos de tráfico en los casos en que las compañías aéreas designadas por el Reino de los Países Bajos no sean propiedad de ésta o de nacionales neerlandeses.

2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 6 de junio de 2005, se admitió la intervención de la República Francesa en apoyo de las pretensiones del Reino de los Países Bajos.

Marco jurídico

3 El artículo 1 del Reglamento nº 2299/89 dispone:

«El presente Reglamento se aplicará a los [SIR] que sean ofrecidos y/o utilizados en el territorio de las Comunidades para distribuir y vender productos de transporte aéreo, con independencia de:

— la condición o nacionalidad del vendedor del sistema;

— la fuente de información utilizada o la ubicación de la unidad central de procesamiento de datos correspondiente;

— la situación geográfica del producto de transporte aéreo de que se trate.»

4 Sin embargo, el artículo 7, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento establece:

«1. Las obligaciones de los vendedores de sistemas, de conformidad con los artículos 3 a 6, no se aplicarán con respecto a las compañías aéreas matrices de terceros países cuyo sistema informatiz0ado de reservas no se ajuste al presente Reglamento o no dispense a las compañías aéreas comunitarias un trato equivalente al previsto en el presente Reglamento.

2. Las obligaciones de las compañías aéreas matrices o participantes, de conformidad con el artículo 8, no se aplicarán con respecto a un sistema informatizado de reservas controlado por compañías aéreas de un país tercero si no se dispensa a una compañía aérea matriz o participante un trato equivalente en dicho país al previsto en el presente Reglamento y en el Reglamento (CEE) nº 2672/88 de la Comisión.»

5 Según su artículo 1, apartado 1, el Reglamento nº 2409/92 define los criterios y procedimientos para el establecimiento de las tarifas aéreas y fletes de los servicios aéreos dentro de la Comunidad.

6 Los apartados 2 y 3 del mencionado artículo son del tenor siguiente:

«2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3, el presente Reglamento no se aplicará a:

a) tarifas y fletes percibidos por compañías aéreas que no sean de la Comunidad;

b) tarifas y fletes establecidos por una obligación de servicio público, conforme al Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias. [...]

3. Solamente las compañías aéreas de la Comunidad tendrán derecho a ofrecer nuevos productos o tarifas inferiores a las existentes para los mismos productos.»

7 El artículo 12 del Reglamento nº 2409/92 prevé:

«El presente Reglamento entrará en vigor el 1 de enero de 1993.»

Antecedentes del litigio

El Acuerdo de 1957

8 El Reino de los Países Bajos y los Estados Unidos celebraron el Acuerdo de 1957 el 3 de abril de ese año.

9 Dicho Acuerdo fue completado con un Protocolo de 31 de marzo de 1978 *(Tractatenblad* 1978, nº 55; en lo sucesivo, «Protocolo de 1978»), y modificado por canjes de notas de 13 de octubre y 22 de diciembre de 1987 *(Tractatenblad* 1988, nº 12), de 29 de enero y 13 de marzo de 1992 *(Tractatenblad* 1992, nº 63) y de 14 de octubre de 1992 *(Tractatenblad* 1992, nº 177; en lo sucesivo, «canje de notas del mes de octubre de 1992»).

10 A su vez, el Protocolo de 1978 fue modificado por un Protocolo de 11 de junio de 1986 *(Tractatenblad* 1986, nº 88) así como por el canje de notas del mes de octubre de 1992.

11 El canje de notas del mes de octubre de 1992 modificó varias disposiciones del Acuerdo de 1957, concretamente sus artículos 1 (definiciones), 2 (adjudicación de derechos), 3 (designación), 4 (propiedad y control de las compañías aéreas), 6 (seguridad), 7 (derechos de aduana y tasas de usuario), 8 (igualdad de oportunidades), 13 (solución de controversias), y 16 (terminación), así como su anexo, que contiene el cuadro de rutas aéreas. Además, modificó en varios puntos el Protocolo de 1978.

12 En cambio, el canje de notas del mes de octubre de 1992 no modificó las disposiciones del Acuerdo de 1957 sobre las tarifas aéreas y los SIR.

13 Dicho canje de notas establecía su aplicación provisional a partir de la fecha de su celebración, es decir, el 14 de octubre de 1992. El Parlamento neerlandés ratificó dicho canje de notas el 26 de abril de 1993, de modo que éste entró en vigor el 11 de mayo de 1993 (véase *Tractatenblad* 1993, nºs 84 y 85).

Los «asuntos cielo abierto» y sus repercusiones

14 Antes de iniciar el presente procedimiento contra el Reino de los Países Bajos, la Comisión instó un procedimiento por incumplimiento contra ocho Estados miembros que habían celebrado acuerdos sobre transporte aéreo con los Estados Unidos.

15 La Comisión dirigió a cada uno de dichos Estados miembros un escrito de requerimiento entre los meses de junio de 1995 y mayo de 1996 y un dictamen motivado entre los meses de marzo y abril de 1998 e interpuso un recurso contra ellos el 18 de diciembre de 1998. El Reino de los Países Bajos intervino en apoyo del Estado miembro demandado en cada uno de esos asuntos. El Tribunal de Justicia se pronunció sobre ellos (denominados «asuntos "cielo abierto"») el 5 de noviembre de 2002 mediante las sentencias Comisión/Reino Unido (C-466/98, Rec. p. I-9427), Comisión/Dinamarca (C-467/98, Rec. p. I-9519), Comisión/Suecia (C-468/98, Rec. p. I-9575), Comisión/Finlandia (C-469/98, Rec. p. I-9627), Comisión/Bélgica (C-471/98, Rec. p. I-9681), Comisión/Luxemburgo (C-472/98, Rec. p. I-9741), Comisión/Austria (C-475/98, Rec. p. I-9797) y Comisión/Alemania (C-476/98, Rec. p. I-9855).

16 Mediante las siete últimas de dichas sentencias (el recurso contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tiene por objeto una situación diferente), el Tribunal de Justicia declaró que los Estados miembros demandados habían incumplido las obligaciones que les incumbían en virtud de los artículos 5 y 52

del Tratado CE y de los Reglamentos n^{os} 2409/92 y 2299/89, en su versión modificada por el Reglamento n^{o} 3089/93, al haber contraído o mantenido en vigor, a pesar de la renegociación de los acuerdos existentes, obligaciones internacionales con los Estados Unidos relativas a las tarifas aéreas practicadas por las compañías aéreas designadas por los Estados Unidos en rutas intracomunitarias, relativas a los SIR ofrecidos o utilizados en el territorio del Estado miembro demandado y que reconocían a los Estados Unidos el derecho a revocar, suspender o limitar los derechos de tráfico en los casos en que las compañías aéreas designadas por el Estado miembro demandado no fueran propiedad de éste o de sus nacionales.

17 Una vez dictadas las mencionadas sentencias, la Comisión se dirigió al Reino de los Países Bajos el 25 de noviembre de 2002, el 30 de julio de 2004 y el 10 de marzo de 2005, solicitándole, por una parte, que no llevara a cabo negociaciones bilaterales con los Estados Unidos y, por otra, que denunciara el acuerdo de 1957.

El procedimiento administrativo previo y las conclusiones

18 El 19 de enero de 2000, la Comisión dirigió al Reino de los Países Bajos un escrito de requerimiento, refiriéndose al canje de notas del mes de octubre de 1992, al que dicho Estado miembro respondió mediante escrito de 1 de junio de 1999.

19 El 24 de octubre de 2000, la Comisión envió un dictamen motivado al Reino de los Países Bajos, en el que le instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en el plazo de dos meses a partir de su notificación. El Reino de los Países Bajos respondió a dicho dictamen mediante escrito de 23 de febrero de 2001.

20 La Comisión interpuso el presente recurso el 23 de diciembre de 2004.

Sobre la excepción de inadmisibilidad basada en la duración excesiva del procedimiento administrativo previo

Alegaciones de las partes

21 El Reino de los Países Bajos destaca que el procedimiento administrativo previo tuvo una duración excesivamente larga en el presente asunto. En efecto, sostiene que la Comisión dejó pasar más de seis años entre el canje de notas del mes de octubre de 1992 y el envío del escrito de requerimiento (enero de 1999) y más de cuatro años entre el envío del dictamen motivado (octubre de 2000) y la interposición del presente recurso (diciembre de 2004). Al actuar de este modo, la Comisión colocó al Reino de los Países Bajos en una situación desfavorable, hasta el extremo de perder el derecho a someter este último al Tribunal de Justicia en el presente asunto.

22 A pesar de que la Comisión había iniciado procedimientos de incumplimiento contra otros ocho Estados miembros en los «asuntos cielo abierto» en 1995, no impugnó en cambio el canje de notas del mes de octubre de 1992. El Reino de los Países Bajos sostiene que, al esperar más de seis años antes de dirigirle un escrito de requerimiento, la Comisión suscitó la confianza legítima del Gobierno neerlandés en el sentido de que no se había infringido la normativa comunitaria.

23 La Comisión tampoco cumplió la obligación de respetar un plazo razonable, que forma parte del principio de buena administración y deriva del principio de seguridad jurídica.

24 Según el Reino de los Países Bajos, apoyado en este punto por el Gobierno francés, el acuerdo de 1957, en su versión modificada, proporcionaba seguridad jurídica a las compañías interesadas, que gracias a él tenían acceso al mercado americano. Mientras tanto, la Comisión aprobó la alianza entre las compañías KLM Royal Dutch Airlines (en lo sucesivo, «KLM») y Northwest Airlines. Los Estados Unidos consideran que los compromisos contenidos en dicho acuerdo condicionan la concesión de la inmunidad frente a las normas de la competencia necesaria para que se llevara a cabo esa alianza. La denuncia del acuerdo de 1957 implica la inmediata retirada de esa inmunidad frente a las normas de competencia por parte de las autoridades americanas, de modo que resulta ilusoria la perspectiva de obtener dicha inmunidad para la cooperación entre las compañías KLM y Air France (ya aprobada por la Comisión). Según el Reino de los Países Bajos, el importe de los perjuicios causados por la retirada de dicha inmunidad frente a las normas de competencia se eleva a millones de euros.

25 La Comisión replica que, según reiterada jurisprudencia, no está obligada a respectar plazos determinados al aplicar el artículo 226 CE.

26 Además, el hecho de que la Comisión incoara el procedimiento por incumplimiento contra el Reino de los Países Bajos más tarde que contra los otros ocho Estados miembros no perjudicó a éste, sino todo lo contrario. Comparado con los otros ocho Estados miembros, el Reino de los Países Bajos tuvo la ventaja de disponer de un plazo adicional para denunciar el canje de notas del mes de octubre de 1992, evitando así la interposición de un recurso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

27 Es cierto que, en determinados casos, una duración excesiva del procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 226 CE puede hacer más difícil que el Estado acusado refute las alegaciones de la Comisión, violando de ese modo su derecho de defensa. No obstante, en el caso de autos, el Gobierno neerlandés no ha demostrado que la duración inhabitual del procedimiento haya incidido en su manera de organizar la defensa (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos, C-96/89, Rec. p. I-2461, apartados 15 y 16, y Comisión/Austria, antes citada, apartado 36).

28 Procede destacar, por otra parte, que el procedimiento por incumplimiento se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Derecho comunitario y que, en un caso como el presente, un Estado miembro no puede invocar el principio de confianza legítima para oponerse a la declaración objetiva del incumplimiento por su parte de las obligaciones que le imponen el Tratado CE o un acto de Derecho derivado, ya que la admisión de dicha justificación sería contraria al objetivo del procedimiento previsto en el artículo 226 CE (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Austria, antes citada, apartado 38).

29 El hecho de que la denuncia del Acuerdo de 1957 podría suponer la retirada de la inmunidad frente a las normas de competencia por parte de las autoridades americanas y los eventuales perjuicios causados por ello carecen de relevancia en lo que atañe a la admisibilidad del presente recurso. En efecto, éste, basado en el artículo 226 CE, tiene exclusivamente por objetivo que se declare la violación del Derecho comunitario derivada de las obligaciones asumidas entre el Reino de los Países Bajos y los Estados Unidos.

30 En consecuencia, procede desestimar esta excepción.

Sobre la alegación relativa a las evoluciones producidas tras el dictamen motivado

Alegaciones de las partes

31 El Reino de los Países Bajos, apoyado por el Gobierno francés, alega que la Comisión interpuso el presente recurso sin valorar suficientemente las evoluciones que se produjeron tras el dictamen motivado. Efectivamente, una vez dictadas las sentencias en los «asuntos cielo abierto», el 5 de junio de 2003 el Consejo de la Unión Europea confió a la Comisión sendos mandatos para negociar acuerdos sobre transporte aéreo con los Estados Unidos y con los demás Estados terceros, mandatos enmarcados en el Reglamento (CE) nº 847/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la negociación y aplicación de acuerdos de servicios de transporte aéreo entre Estados miembros y países terceros (DO L 157, p. 7). La Comisión pidió en varias ocasiones a los Estados miembros que se abstuvieran de llevar a cabo negociaciones bilaterales en materia de transporte aéreo para no comprometer las negociaciones comunitarias en curso.

32 Si el Tribunal de Justicia acogiera el presente recurso, el Reino de los Países Bajos se vería obligado a anular las disposiciones que fueran consideradas contrarias al

Derecho comunitario. Ello colocaría a dicho Estado miembro en una situación imposible. Al negociar dicha anulación con los Estados Unidos, el Reino de los Países Bajos interferiría las negociaciones comunitarias en curso.

33 Siempre según el Reino de los Países Bajos, apoyado por el Gobierno francés, en el presente procedimiento la Comisión no tuvo en cuenta ni los dos mandatos de negociación concedidos por el Consejo a la Comisión en junio de 2003, ni el Reglamento nº 847/2004. Así pues, según el Reino de los Países Bajos, no se valoraron en absoluto los considerables perjuicios que una denuncia de los acuerdos bilaterales sobre el transporte aéreo podría causar a las compañías aéreas.

34 El Reino de los Países Bajos sostiene que el principio de cooperación leal entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, reconocido en el artículo 5 del Tratado, se aplica de manera recíproca, de modo que la Comisión también está obligada a cooperar para mantener la eficacia del Derecho comunitario. No habría tal cooperación leal si la Comisión impidiera efectivamente que el Reino de los Países Bajos cumpla con sus obligaciones comunitarias. Según dicho Estado miembro, la Comisión infringió el artículo 5 del Tratado al interponer el presente recurso, cuando los Estados miembros y el Consejo habían puesto en sus manos los instrumentos necesarios para regular el transporte aéreo trasatlántico de modo acorde con el Derecho comunitario.

35 Según el Reino de los Países Bajos, la denuncia del Acuerdo de 1957 crearía una laguna jurídica que perjudicaría sus intereses y los de los demás Estados miembros. Aunque siguiera siendo posible efectuar vuelos en virtud del principio de cortesía,

como sugiere la Comisión, la aplicación de dicho principio ya no permitiría a las compañías aéreas comunitarias beneficiarse de la seguridad jurídica y económica que garantiza la existencia de un acuerdo como el del caso de autos. La aprobación de sus programas aeronáuticos debería renovarse cada temporada y sería incierta. La confirmación o la denegación de sus condiciones de explotación supondría una carga administrativa adicional y las compañías aéreas comunitarias correrían el riesgo de que las autoridades de los Estados Unidos no autorizaran algunos vuelos.

36 La Comisión replica que, en sus escritos dirigidos al Reino de los Países Bajos el 25 de noviembre de 2002, el 30 de julio de 2004 y el 10 de marzo de 2005, no solicitó a dicho Estado miembro que iniciara negociaciones con los Estados Unidos, sino que activara las cláusulas de denuncia previstas en el Acuerdo de 1957. De este modo el Reino de los Países Bajos no quedaría en una situación insostenible.

37 Asimismo, el temor de que la denuncia de dicho acuerdo engendre una laguna jurídica carece de fundamento. En caso de que no se celebrara un nuevo acuerdo entre la Comunidad y los Estados Unidos, los vuelos seguirían siendo posibles en virtud del principio de cortesía.

Apreciación del Tribunal de Justicia

38 Aparte de las consideraciones expuestas en el apartado 29 de la presente sentencia, procede recordar que las disposiciones del artículo 226 CE son aplicables sin que la

Comisión deba observar un plazo determinado. En el caso de autos, la Comisión explicó que antes de interponer el presente recurso, había decidido esperar las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia en los «asuntos cielo abierto» en 2002, así como las reacciones del Gobierno neerlandés a dichas sentencias, antes de interponer el presente recurso. Al actuar así, la Comisión no ejerció de modo contrario al Tratado la facultad de apreciación de la que goza con arreglo al artículo 226 CE.

39 Según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 14 de julio de 2005, Comisión/Alemania, C-433/03, Rec. p. I-6985, apartado 32, y la jurisprudencia que allí se cita).

40 En el caso de autos, el plazo señalado en el dictamen motivado expiró el 24 de diciembre de 2000, de modo que las evoluciones invocadas por el Reino de los Países Bajos carecen de relevancia a efectos del presente litigio.

41 Por consiguiente, esta alegación debe desestimarse.

Sobre el fondo

Sobre la necesidad de pronunciarse sobre la existencia de un nuevo acuerdo como consecuencia de las modificaciones realizadas por el canje de notas del mes de octubre de 1992

Alegaciones de las partes

42 Según la Comisión, las modificaciones realizadas por el canje de notas del mes de octubre de 1992 cambiaron radicalmente la naturaleza del acuerdo de 1957, transformándolo en un acuerdo totalmente nuevo de tipo «asuntos cielo abierto», es decir, un acuerdo que debía respetar varios criterios definidos por el Gobierno de los Estados Unidos, como el libre acceso a todas las rutas, la concesión de derechos ilimitados de ruta y de tráfico, la fijación de los precios con arreglo a un sistema denominado de «doble desaprobación» para las rutas aéreas entre las partes en el acuerdo y la posibilidad de compartir códigos. Dichas modificaciones dieron lugar a la creación del marco para una mayor cooperación entre los Estados Unidos y el Reino de los Países Bajos, del que se derivan nuevas e importantes obligaciones internacionales para éste. Esas modificaciones muestran que el Acuerdo de 1957 se renegoció en su totalidad. En una situación como ésta, los Estados miembros tienen prohibido no sólo contraer nuevas obligaciones internacionales, sino también mantener en vigor dichas obligaciones si no respetan el Derecho comunitario.

43 El Reino de los Países Bajos alega que el canje de notas del mes de octubre de 1992 constituye un nuevo acuerdo. En su opinión, el Acuerdo de 1957 se mantuvo intacto.

Las disposiciones que se le añadieron consolidan elementos que figuraban en el acuerdo inicial. Según él, las adaptaciones del mes de octubre de 1992 son el resultado de la liberalización iniciada muchos años antes a favor de las compañías aéreas de los dos países contratantes. El Acuerdo de 1957 ya incluía con anterioridad a 1992 los elementos esenciales de un acuerdo de tipo «asuntos cielo abierto», de modo que el canje de notas del mes de octubre de 1992 no lo transformó en un nuevo acuerdo de ese tipo.

44 Según el Reino de los Países Bajos, al ser el Acuerdo de 1957 anterior al 1 de enero de 1958, está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 307 CE, párrafo primero, con arreglo al cual el Tratado CE no afecta a la obligación del Estado miembro en cuestión de respetar los derechos de terceros Estados que resulten de convenios celebrados antes de la entrada en vigor del Tratado CEE. Lo mismo ocurre, en su opinión, con el Derecho derivado posterior: su mera existencia no implica que un Estado miembro haya de denunciar obligaciones asumidas frente a terceros Estados.

Apreciación del Tribunal de Justicia

45 Debe señalarse que el Acuerdo de 1957 no contenía inicialmente ninguna disposición relativa a los SIR. El canje de notas de 29 de enero y de 13 de marzo de 1992 añadió a dicho acuerdo un anexo relativo a los principios de no discriminación y de competencia en el marco de los SIR. El canje de notas del mes de octubre de 1992 no modificó en ningún punto dicho anexo.

46 Asimismo, las disposiciones del Acuerdo de 1957 relativas a las tarifas aéreas –es decir, las previstas en el artículo 11 de dicho acuerdo– fueron introducidas por el canje de notas de 29 de enero y 13 de marzo de 1992; el canje de notas del mes de octubre de 1992 no incluía disposiciones en la materia.

47 Es cierto que la Comisión reconoce en su recurso que el canje de notas del mes de octubre de 1992 no alteró las disposiciones relativas a los SIR y a las tarifas aéreas incluidas en el Acuerdo de 1957, en su versión modificada antes de octubre de 1992.

48 Por otra parte, como destacó el Abogado General en el punto 136 de sus conclusiones, el canje de notas del mes de octubre de 1992 no expresa la voluntad de las partes contratantes de sustituir el Acuerdo de 1957, sino de enmendar simplemente algunas de sus disposiciones, si bien relevantes.

49 De los autos se desprende que las modificaciones introducidas en octubre de 1992 en el Acuerdo de 1957, descritas en el apartado 28 de la presente sentencia, tuvieron la consecuencia de que se liberalizase totalmente el transporte aéreo entre los Estados Unidos y el Reino de los Países Bajos, al garantizar el libre acceso a todas las rutas entre todos los puntos situados en estos dos Estados, sin limitaciones respecto a la capacidad ni a la frecuencia, sin restricciones en cuanto a los puntos intermedios, anteriores o posteriores («behind, between and beyond rights») y con todas las combinaciones de aparatos deseadas («change of gauge»). Esta libertad total se completó mediante disposiciones relativas a la posibilidad de que las compañías aéreas afectadas celebrasen acuerdos de código compartido («code sharing») y disposiciones que fomentaban la competencia.

50 Resulta de lo anterior que las modificaciones introducidas en octubre de 1992 al Acuerdo de 1957 dieron lugar a la creación del marco para una mayor cooperación entre los Estados Unidos y el de los Países Bajos, del que se derivan nuevas e importantes obligaciones internacionales para éste.

51 Es necesario destacar además que las modificaciones introducidas en octubre de 1992 muestran que el Acuerdo de 1957 se renegoció en su totalidad. Si bien algunas disposiciones de este Acuerdo no se vieron formalmente modificadas por dichas modificaciones o sufrieron únicamente cambios marginales de redacción, no es menos cierto que las obligaciones derivadas de dichas disposiciones fueron confirmadas en esta renegociación. Pues bien, en una situación como ésta, los Estados miembros tienen prohibido no sólo contraer nuevas obligaciones internacionales, sino también mantener en vigor dichas obligaciones si no respetan el Derecho comunitario.

52 Por otro lado, debe considerarse acreditado que las modificaciones introducidas en octubre de 1992 en el conjunto del Acuerdo de 1957 afectan al alcance de las disposiciones que no fueron formalmente alteradas por dichas modificaciones o sólo lo fueron de manera limitada.

53 De lo anterior se sigue que el conjunto de las obligaciones internacionales impugnadas en el presente recurso debe apreciarse a la luz de las disposiciones del Derecho comunitario invocadas por la Comisión en apoyo de dicho recurso (véanse, en este sentido, las sentencias citadas anteriormente Comisión/Dinamarca, apartados 36 a 42; Comisión/Suecia, apartados 34 a 40; Comisión/Finlandia, apartados 36 a 42; Comisión/Bélgica, apartados 47 a 53; Comisión/Luxemburgo, apartados 42 a 48, y Comisión/Austria, apartados 46 a 52).

54 De este análisis se desprende que carece de fundamento la alegación del Gobierno neerlandés basada en el artículo 307 CE, párrafo primero.

Sobre el incumplimiento basado en la invasión de la competencia externa de la Comunidad

Alegaciones de las partes

55 La Comisión estima que cada vez que, con el fin de aplicar una política común prevista por el Tratado CE, la Comunidad adopta disposiciones que establecen normas comunes, en la forma que fuere, los Estados miembros ya no tienen la facultad de contraer con Estados terceros obligaciones que afecten a dichas normas o que alteren su alcance. A este respecto, la Comisión reprocha al Reino de los Países Bajos que invadiese la competencia externa exclusiva de la Comunidad al contraer obligaciones con los Estados Unidos relativas, por una parte, a las tarifas aéreas practicadas por las compañías aéreas designadas por los Estados Unidos en rutas intracomunitarias y, por otra parte, a los sistemas informatizados de reserva ofrecidos o utilizados en el territorio neerlandés.

56 En lo que atañe a las tarifas aéreas, la Comisión alega en su recurso que, a partir de la entrada en vigor del Reglamento nº 2409/92, el Reino de los Países Bajos ya no podía contraer unilateralmente ni mantener obligaciones internacionales relativas a las tarifas aéreas practicadas por las compañías aéreas de Estados terceros en las rutas intracomunitarias. Sin embargo, en su opinión, el artículo 11 del Acuerdo de 1957, en su versión modificada por el canje de notas de 29 de enero y 13 de marzo de 1992 y por el artículo 6 del Protocolo de 1978, contiene una obligación de este tipo. Además, al concluir el canje de notas del mes de octubre de 1992, el Reino de los Países Bajos mantuvo esa disposición. De este modo, dicho Estado miembro invadió la competencia externa exclusiva conferida a la Comunidad por el artículo 1, apartado 3, del Reglamento nº 2409/92.

57 En cuanto a los SIR, la Comisión afirma que el Reino de los Países Bajos mantuvo el anexo del Acuerdo de 1957 en el que se recogían los principios de los SIR durante la renegociación del mencionado acuerdo en octubre de 1992. Al actuar así, el Reino de los Países Bajos invadió la competencia externa exclusiva de la Comunidad basada en el Reglamento nº 2299/89.

58 El Reino de los Países Bajos alega que, en el estado actual del Derecho, la competencia para celebrar acuerdos bilaterales sigue correspondiendo a los Estados miembros en tanto la Comisión no reciba un mandato expreso. Ello es así salvo cuando las normas comunes puedan resultar afectadas por las obligaciones bilaterales de un Estado miembro, cosa que no ocurre en el presente asunto.

59 Aun admitiendo que la Comunidad pudiera alegar la existencia de una competencia externa exclusiva como consecuencia de la adopción de una normativa interna comunitaria, dicha competencia sólo se haría efectiva a partir de la entrada en vigor de dicha normativa. Dado que el Reglamento nº 2409/92 entró en vigor el 1 de enero de 1993, no podía afectar al Reino de los Países Bajos en octubre de 1992.

60 En su réplica, la Comisión invoca por analogía la sentencia de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411, apartado 45), en la que el Tribunal de Justicia declaró que, durante el plazo de adaptación del Derecho interno a una directiva, los Estados miembros deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por ésta. La Comisión subraya a este respecto que el Parlamento neerlandés ratificó el canje de notas del mes de octubre de 1992 el 26 de abril de 1993, es decir, después del 1 de enero de 1993, fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 2409/92.

61 Ante este argumento, el Reino de los Países Bajos, apoyado en este punto por el Gobierno francés, responde que mantener por primera vez en la réplica, como hace la Comisión, que la competencia externa exclusiva de la Comunidad nace más bien en el momento de la adopción del Reglamento nº 2409/92 que en el de su entrada en vigor, constituye un motivo nuevo que cambia el objeto del litigio y cuya introducción se prohíbe en el artículo 42, apartado 2, del Reglamento de procedimiento. En todo caso, la sentencia Inter-Environnement Wallonie, antes citada, no resulta pertinente en el caso de autos, ya que, por una parte, el presente asunto se refiere a un reglamento y no a una directiva y, por otra, porque ninguna disposición del Acuerdo de 1957 constituye una seria amenaza para el logro del resultado prescrito en el Reglamento nº 2409/92. Por último, la ratificación del canje de notas del mes de octubre de 1992 por el Parlamento neerlandés carece de pertinencia, puesto que se aplicaba desde el 14 de octubre de 1992.

Apreciación del Tribunal de Justicia

62 En lo que se refiere, en primer lugar, a las tarifas aéreas, es necesario señalar que, con arreglo al artículo 1, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 2409/92, éste no se aplicará a las tarifas y fletes percibidos por compañías aéreas que no sean de la Comunidad, si bien esta restricción se enuncia «sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3» del mismo artículo. A tenor del apartado 3 de dicho artículo, únicamente las compañías aéreas de la Comunidad tendrán derecho a ofrecer nuevos productos o tarifas inferiores a las existentes para los mismos productos.

63 De la lectura conjunta de estas disposiciones resulta que el Reglamento nº 2409/92 prohíbe, de manera indirecta pero cierta, a las compañías aéreas de terceros Estados que operen en la Comunidad ofrecer nuevos productos o tarifas inferiores a las existentes para los mismos productos. Al proceder así, el legislador comunitario ha limitado la libertad de tarifas de estas compañías aéreas cuando operan en rutas intracomunitarias. Por tanto, la Comunidad ha adquirido la competencia exclusiva de contraer con los terceros Estados las obligaciones relativas a esta limitación de la libertad de tarifas de las compañías aéreas no comunitarias con el alcance definido en el artículo 1, apartado 3, del Reglamento nº 2409/92.

64 De lo anterior se desprende que, desde la entrada en vigor del Reglamento nº 2409/92, el Reino de los Países Bajos ya no podía contraer por sí solo ni mantener en vigor, a pesar de la renegociación del Acuerdo de 1957, obligaciones internacionales respecto a las tarifas que pueden aplicar las compañías aéreas de terceros Estados en las rutas intracomunitarias.

65 Pues bien, del artículo 11 del Acuerdo de 1957, en su versión modificada por el canje de notas de 29 de enero y 13 de marzo de 1992 y por el artículo 6 del Protocolo de 1978 resulta una obligación de este tipo. El Reino de los Países Bajos mantuvo esta obligación a pesar de la renegociación del Acuerdo de 1957 que culminó con el canje de notas del mes de octubre de 1992. Al actuar de ese modo, el Reino de los Países Bajos invadió la competencia externa exclusiva de la Comunidad derivada del artículo 1, apartado 3, del Reglamento nº 2409/92 (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Comisión/Dinamarca, apartados 97 a 100; Comisión/Suecia, apartados 93 a 96; Comisión/Finlandia, apartados 98 a 101; Comisión/Bélgica, apartados 110 a 113; Comisión/Luxemburgo, apartados 103 a 106; Comisión/Austria, apartados 112 a 115, y Comisión/Alemania, apartados 123 a 126).

66 La alegación del Gobierno neerlandés de que el canje de notas del mes de octubre de 1992 se produjo antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 2409/92 no desvirtúa esa conclusión. En efecto, como destacó el Abogado General en los puntos 153 a 158 de sus conclusiones, aunque dicho canje de notas fuera aplicable provisionalmente desde el 14 de octubre de 1992, el acuerdo entre el Reino de los Países Bajos y los Estados Unidos sólo quedó concluido de modo definitivo tras su ratificación por el Parlamento neerlandés, el 26 de abril de 1993. Ahora bien, esta fecha es posterior a la entrada en vigor del Reglamento nº 2409/92.

67 En lo que respecta, en segundo lugar, a los SIR, la Comisión ha solicitado que el Tribunal de Justicia declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento nº 2299/89, en su versión modificada por el Reglamento nº 3089/93.

68 El Reglamento nº 3089/93 fue adoptado el 29 de octubre de 1993 y entró en vigor, con arreglo a lo dispuesto en su artículo 2, apartado 1, el 11 de diciembre de 1993.

69 Tanto la fecha de la adopción como la de la entrada en vigor de dicho Reglamento son posteriores a la ratificación del canje de notas del mes de octubre de 1992. De ello se deriva que la competencia externa exclusiva de la Comunidad, alegada por la Comisión, no podía basarse en el Reglamento nº 3089/93.

70 Por consiguiente, procede acoger el motivo relativo a los SIR únicamente en función del Reglamento nº 2299/89, sin tener en cuenta el Reglamento nº 3089/93.

71 De los artículos 1 y 7 del Reglamento nº 2299/89 se desprende que este Reglamento se aplica también a los nacionales de terceros Estados cuando ofrezcan o utilicen un SIR en el territorio de la Comunidad, siempre que exista reciprocidad.

72 Por medio del mencionado Reglamento, la Comunidad adquirió la competencia exclusiva de contraer con los terceros Estados las obligaciones relativas a los SIR ofrecidos o utilizados en su territorio.

73 Las partes no discuten que, mediante el canje de notas de 29 de enero y 13 de marzo de 1992, el Reino de los Países Bajos y los Estados Unidos añadieron al Acuerdo de 1957 un anexo referente a los principios que regulan los SIR, concretamente los SIR ofrecidos o utilizados en territorio neerlandés. El Reino de los Países Bajos mantuvo en vigor el citado anexo a pesar de la renegociación del Acuerdo de 1957, que culminó con el canje de notas del mes de octubre de 1992. Al proceder de este modo, este Estado miembro invadió la competencia externa exclusiva de la Comunidad derivada del Reglamento nº 2299/89 (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Comisión/Dinamarca, apartados 102 a 104; Comisión/Suecia, apartados 98 à 100; Comisión/Finlandia, apartados 103 a 105; Comisión/Bélgica, apartados 115 a 117; Comisión/Luxemburgo, apartados 108 a 110; Comisión/Austria, apartados 117 a 119, y Comisión/Alemania, apartados 128 a 130).

74 Además, el artículo 5 del Tratado impone a los Estados miembros la obligación de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y de abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado CE.

75 En el ámbito de las relaciones exteriores, el Tribunal de Justicia ha declarado que se pondrían en peligro la misión de la Comunidad y los fines del Tratado CE si los Estados miembros pudieran contraer obligaciones internacionales que contuvieran normas que pudieran afectar a las normas adoptadas por la Comunidad o alterar su alcance.

76 Resulta de las consideraciones anteriores que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado y de los Reglamentos n^{os} 2409/92 y 2299/89 al mantener en vigor, a pesar de la renegociación del Acuerdo de 1957, obligaciones internacionales relativas a las tarifas aéreas practicadas por las compañías aéreas designadas por los Estados Unidos en rutas intracomunitarias y a los SIR ofrecidos o utilizados en territorio neerlandés (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Comisión/Dinamarca, apartados 110 a 112; Comisión/Suecia, apartados 106 a 108; Comisión/Finlandia, apartados 111 a 113; Comisión/Bélgica, apartados 124 a 126; Comisión/Luxemburgo, apartados 116 a 118; Comisión/Austria, apartados 124 a 126, y Comisión/Alemania, apartados 135 a 137).

Sobre el incumplimiento basado en la infracción del artículo 52 del Tratado

Alegaciones de las partes

77 La Comisión alega que el artículo 4 del Acuerdo de 1957, relativo a la propiedad y el control de las compañías aéreas, fue sustituido por completo mediante el canje de notas del mes de octubre de 1992.

78 La Comisión sostiene que, conforme a dicho artículo 4, en su versión modificada (en lo sucesivo, «cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas») siempre es posible excluir a las compañías aéreas de los Estados miembros distintos del Reino de los Países Bajos de la aplicación del Acuerdo de 1957, mientras que dicho Acuerdo se aplica automáticamente a las compañías aéreas neerlandesas. Por tanto, en la medida en que no se benefician del régimen nacional en los Países Bajos, las compañías aéreas de esos Estados miembros sufren discriminación, lo que supone una infracción del artículo 52 del Tratado.

79 El Gobierno neerlandés replica que, en contra de cuanto afirma la Comisión, el canje de notas del mes de octubre de 1992 no sustituye por completo el artículo 4 del Acuerdo de 1957, sino que se limita a aclarar algunos de sus términos. No se alteró la esencia del mencionado artículo 4. En este sentido, el canje de notas del mes de octubre de 1992 no representa un nuevo acuerdo y el Acuerdo de 1957 está protegido por el artículo 307 CE, párrafo primero.

Apreciación del Tribunal de Justicia

80 El artículo 4 del Acuerdo de 1957, en su versión inicial, disponía lo siguiente:

«Cada una de las partes contratantes se reserva el derecho de negarse a conceder o de retirar el privilegio de ejercitar los derechos previstos en el artículo 3 del presente acuerdo a una de las compañías aéreas designadas por la otra parte contratante en todos los casos en que considere que no ha quedado acreditado de modo suficiente que una parte sustancial de la propiedad o el control efectivo de esta compañía aérea no pertenezca a nacionales de la otra parte contratante [...].»

81 El canje de notas del mes de octubre de 1992 modificó el inicio de dicho artículo como sigue, sin cambiar el resto del texto:

«Cada una de las partes contratantes se reserva el derecho de negarse a conceder, suspender, limitar o imponer condiciones o retirar el privilegio de ejercitar los derechos previstos en el presente acuerdo [...].»

82 Es evidente que el artículo 4 del Acuerdo de 1957 no fue sustituido por completo por el canje de notas del mes de octubre de 1992, como alega la Comisión.

83 No obstante, ha de considerarse, como señaló el Abogado General en el punto 170 de sus conclusiones, que aun cuando, desde un punto de vista formal, el artículo 4 del Acuerdo de 1957 no sufrió grandes modificaciones mediante el canje de notas del mes de octubre de 1992, su contenido y su alcance resultaron profundamente modificados por dicho canje de notas, dado que éste incidió necesariamente en el ámbito de aplicación del mencionado artículo como consecuencia de la plena liberalización de las rutas de quinta libertad con arreglo al artículo 1 del Acuerdo sobre transporte aéreo internacional (Chicago, 7 de diciembre de 1944; 1953 UNTS 389).

84 De ello se desprende, por una parte, que la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas debe examinarse a la luz de las disposiciones de Derecho comunitario invocadas y, por otra parte, que carece de fundamento el argumento esgrimido por el Gobierno neerlandés, basado en el artículo 307 CE, párrafo primero.

85 Por lo que respecta a la aplicabilidad del artículo 52 del Tratado, es necesario señalar que esta disposición se aplica en materia de transporte aéreo y es aplicable en particular a las compañías aéreas establecidas en un Estado miembro que presten servicios de transporte aéreo entre un Estado miembro y un Estado tercero.

86 En el caso de autos, la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas permite a los Estados Unidos negarse a conceder o retirar una licencia de explotación o una autorización técnica a una compañía aérea designada por el Reino de los Países Bajos pero en la que una parte sustancial de la propiedad y el control efectivo no pertenezcan a este Estado miembro o a nacionales neerlandeses.

87 No cabe duda de que esta cláusula puede afectar a las compañías aéreas establecidas en los Países Bajos en las que una parte sustancial de la propiedad y el control efectivo pertenezcan bien a un Estado miembro distinto del Reino de los Países Bajos, bien a nacionales de tal Estado miembro (en lo sucesivo, «compañías aéreas comunitarias»).

88 En cambio, de la formulación de la citada cláusula se desprende que los Estados Unidos tienen en principio la obligación de conceder las licencias de explotación adecuadas y las autorizaciones técnicas exigidas a las compañías aéreas en las que una parte sustancial de la propiedad y el control efectivo pertenezcan al Reino de los Países Bajos o a nacionales neerlandeses (en lo sucesivo, «compañías aéreas neerlandesas»).

89 Resulta de lo anterior que siempre es posible excluir a las compañías aéreas comunitarias de la aplicación del Acuerdo de 1957, mientras que las compañías aéreas neerlandesas pueden beneficiarse de dicha aplicación. En consecuencia, las compañías aéreas comunitarias sufren una discriminación que les impide disfrutar del trato nacional en el Estado miembro de acogida, a saber el Reino de los Países Bajos.

90 De ello se sigue que la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas es contraria al artículo 52 del Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Comisión/Dinamarca, apartados 122 a 124 y 128 a 133; Comisión/Suecia, apartados 113 a 115 y 119 a 124; Comisión/Finlandia, apartados 118 a 120 y 124 a 129; Comisión/Bélgica, apartados 131 a 133 y 137 a 142; Comisión/Luxemburgo, apartados 122 a 124 y 128 a 133; Comisión/Austria, apartados 130 a 134 y 138 a 143, y Comisión/Alemania, apartados 144 a 146 y 150 a 156).

91 En tales circunstancias, el incumplimiento imputado al Reino de los Países Bajos al amparo del artículo 52 del Tratado resulta fundado.

92 A la vista del conjunto de las anteriores consideraciones, procede declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5 y 52 del Tratado CE, y de los Reglamentos n^{os} 2409/92 y 2299/89, al haber contraído o mantenido en vigor, a pesar de la renegociación del Acuerdo de 1957, obligaciones internacionales con los Estados Unidos

— relativas a las tarifas aéreas practicadas por las compañías aéreas designadas por los Estados Unidos en rutas intracomunitarias,

— relativas a los sistemas informatizados de reserva ofrecidos o utilizados en el territorio neerlandés y

— que reconocen a los Estados Unidos el derecho a revocar, suspender o limitar los derechos de tráfico en los casos en que las compañías aéreas designadas por el Reino de los Países Bajos no sean propiedad de éste o de nacionales neerlandeses.

Costas

93 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. Puesto que la Comisión ha solicitado la condena en costas del Reino de los Países Bajos y los motivos formulados por éste han sido desestimados, procede condenarlo en costas.

94 De conformidad con el artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, la República Francesa soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) **El Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE) y 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación) y de los Reglamentos (CEE) n^{os} 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos, y 2299/89 del Consejo, de 24 de julio de 1989, por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva, al haber contraído o mantenido en vigor, a pesar de la renegociación del Acuerdo de transporte aéreo celebrado entre el Reino de los Países Bajos y los Estados Unidos de América el 3 de abril de 1957, obligaciones internacionales con los Estados Unidos de América**

   — **relativas a las tarifas aéreas practicadas por las compañías aéreas designadas por los Estados Unidos de América en rutas intracomunitarias,**

   — **relativas a los sistemas informatizados de reserva ofrecidos o utilizados en el territorio neerlandés y**

   — **que reconocen a los Estados Unidos de América el derecho a revocar, suspender o limitar los derechos de tráfico en los casos en que las compañías aéreas designadas por el Reino de los Países Bajos no sean propiedad de ésta o de nacionales neerlandeses.**

2) Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.

3) La República Francesa cargará con sus propias costas.

Firmas