CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 10 de marzo de 2005 [1]

I. Introducción

1. En el presente asunto la Comisión de las Comunidades Europeas ha interpuesto un recurso ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 226 CE, que tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE y del Reglamento (CEE) nº 3921/91 del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías o de personas por vía navegable en un Estado miembro (en lo sucesivo, «Reglamento nº 3921/91»), al haber negociado, firmado, ratificado y aplicado individualmente acuerdos bilaterales en materia de navegación fluvial con Rumanía, Polonia y Ucrania. [2] Además, la Comisión imputa a Alemania la infracción del Reglamento (CE) nº 1356/96 del Consejo, de 8 de julio de 1996, relativo a las normas comunes aplicables al transporte de mercancías o personas por vía navegable entre los Estados miembros con el fin de obtener la libre prestación de servicios en dicho transporte (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1356/96»), [3] por haberse negado a denunciar los mencionados acuerdos bilaterales, así como los de análogo tenor celebrados con Hungría y Checoslovaquia, todos los cuales son, a juicio de la referida institución, incompatibles con dicho Reglamento.

II. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

1. Disposiciones del Tratado

2. Por lo que se refiere al presente asunto, cabe señalar ante todo el artículo 10 CE, con arreglo al cual, como es sabido:

«Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas

1 — Lengua original: italiano.

2 — DO L 373, p. 1.

3 — DO L 175, p. 7.

para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.

Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado.»

3. A continuación hay que recordar algunas normas del título V del Tratado CE, dedicado a los transportes, que es precisamente el objeto del asunto que nos ocupa, comenzando en particular por el artículo 70 CE, el cual establece que «los Estados miembros perseguirán los objetivos del presente Tratado, en la materia regulada por el presente título, en el marco de una política común de transportes».

4. Para la ejecución de dicha política común, el artículo 71 CE, apartado 1, dispone que «el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, [4] establecerá:

a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros;

b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;

c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;

d) cualesquiera otras disposiciones oportunas».

5. Además, el artículo 80 CE, apartado 1, aclara que «las disposiciones del presente título se aplicarán a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables».

2. Reglamentos nº 3921/91 y nº 1356/96

6. En el ámbito de la ejecución de la política comunitaria de transportes por vía navegable el Consejo ha adoptado los Reglamentos nº 3921/91 y nº 1356/96, invocados en el presente asunto.

4 — El artículo 75 del Tratado CEE, que constituye la base jurídica del Reglamento nº 3921/91, preveía el procedimiento de consulta y no el de codecisión, por el que optaron posteriormente el artículo 75 del Tratado CE y el artículo 71 CE.

7. El Reglamento nº 3921/91 tiene por objetivo la eliminación de las restricciones existentes para los prestadores de servicios de transporte por vía navegable por razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que estén establecidos en un Estado miembro distinto de aquel en que debe realizarse la prestación. Con arreglo al principio general de igualdad de trato, se deberá permitir, pues, según el mencionado Reglamento, que los transportistas no residentes puedan efectuar transportes nacionales de mercancías o de personas por vía navegable en las mismas condiciones que las que el Estado miembro en cuestión impone a sus propios transportistas.

8. En particular, el Reglamento prevé que a partir del 1 de enero de 1993 los transportistas de mercancías o de personas gozan de la facultad de efectuar, con carácter temporal, transportes nacionales por cuenta ajena en un Estado miembro que no sea el de establecimiento (actividad denominada «cabotaje»), siempre y cuando se respeten algunas condiciones relativas al transportista y a los buques que éste utiliza.

9. Por lo que se refiere a las condiciones relativas al transportista, se desprende del artículo 1 del Reglamento nº 3921/91 que el cabotaje en un Estado miembro puede ser efectuado por cualquier transportista que esté establecido en un Estado miembro de conformidad con la legislación de dicho Estado miembro y, en su caso, que esté autorizado en dicho Estado miembro para efectuar transportes internacionales de mercancías o de personas por vía navegable.

10. Por lo que se refiere a las condiciones relativas a los buques, el artículo 2, apartado 1, establece que los mismos deben ser propiedad de personas físicas que tengan su domicilio en un Estado miembro y sean nacionales de un Estado miembro, o bien personas jurídicas que tengan su domicilio social en un Estado miembro y pertenezcan mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros.

11. Por último, el artículo 6 del Reglamento nº 3921/91 establece que sus disposiciones «no afectarán a los derechos ya existentes con arreglo al Convenio revisado para la navegación del Rin (Convenio de Mannheim)». [5]

12. En cuanto al Reglamento nº 1356/96, su objetivo consiste en la realización de la libre prestación de servicios en el sector de los transportes de mercancías o de personas por vía navegable entre los Estados miembros. Para ello, al igual que el Reglamento nº 3921/91, se propone eliminar las restricciones impuestas a los prestadores de servicios por su nacionalidad o por el hecho de que estén establecidos en un Estado miembro distinto de aquel en que debe realizarse la prestación.

5 — Dicho Convenio, firmado efectivamente en Mannheim el 17 de octubre de 1868, establece los principios de libre navegación en el Rin y de igualdad de trato de transportistas fluviales y flotas. Vincula al Reino de Bélgica, a la República Federal de Alemania, a la República Francesa, al Reino de los Países Bajos, al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y a la Confederación Helvética.

13. En el primer considerando del Reglamento nº 1356/96 puede leerse que «la creación de una política común de transportes supone, entre otras cosas, el establecimiento de normas comunes aplicables al acceso al mercado del transporte internacional de mercancías y personas por vía navegable en el territorio de la Comunidad; [...] dichas normas deben fijarse de manera que contribuyan a la realización del mercado interior del transporte».

14. A continuación, el tercer considerando de dicho Reglamento recuerda que tras la adhesión de nuevos Estados miembros, la existencia de regímenes divergentes debidos a acuerdos bilaterales entre Estados miembros y nuevos Estados adherentes, había hecho necesario establecer «normas comunes para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior del transporte y [...] evitar distorsiones de la competencia y perturbaciones de la organización del mercado correspondiente».

15. Con arreglo a los artículos 1 y 2 del Reglamento nº 1356/96, todo transportista de mercancías o personas por vía navegable queda autorizado a realizar operaciones de transporte entre Estados miembros y en tránsito por éstos, sin discriminación por motivos de nacionalidad o lugar de establecimiento, siempre que respete las siguientes condiciones: esté establecido en un Estado miembro conforme a la legislación de dicho Estado; esté facultado para realizar en él transportes internacionales de mercancías o personas por vía navegable; utilice en dichas operaciones de transporte embarcaciones de navegación interior matriculadas en un Estado miembro o que posean un certificado de pertenencia a la flota de un Estado miembro; cumpla las condiciones que figuran en el artículo 2 del Reglamento nº 3921/91 (véase el punto 10 *supra*).

16. Por último, el artículo 3 del Reglamento nº 1356/96 prevé que sus disposiciones «no afectarán a los derechos ya existentes para los transportistas de países terceros en virtud del Convenio revisado para la navegación del Rin (Convenio de Mannheim) y del Convenio de navegación en el Danubio (Convenio de Belgrado), [6] ni a los derechos derivados de las obligaciones internacionales de la Comunidad».

3. El proyecto de acuerdo multilateral entre la Comunidad y varios países terceros

17. El 7 de diciembre de 1992 el Consejo adoptó, con arreglo al artículo 228, apartado 1, del Tratado CEE (que luego pasó a ser el artículo 228, apartado 1, del Tratado CE, tras su modificación y, tras una nueva modificación, el artículo 300 CE, apartado 1), una decisión que autorizaba a la Comisión «a negociar un acuerdo entre la

6 — Dicho Convenio, que tiene por objetivo, en particular, garantizar la libre navegación por el Danubio, fue firmado efectivamente en Belgrado el 18 de agosto de 1948 por Bulgaria, Hungría, Rumanía, Checoslovaquia, Ucrania, Unión Soviética y Yugoslavia.

Comunidad Económica Europea, por una parte, y Polonia y los Estados contratantes del Convenio del Danubio (Hungría, Checoslovaquia, Rumanía, Bulgaria, antigua URSS, antigua Yugoslavia y Austria), por otra».[7] El objetivo general de las negociaciones era la celebración de un acuerdo multilateral único entre la Comunidad y los países mencionados con el fin de establecer las normas aplicables al transporte fluvial de viajeros y mercancías entre las partes interesadas. Más concretamente, pretendían crear una red paneuropea de transportes por vía navegable eficaz, al objeto de reducir la congestión de las redes de transporte este-oeste, sobre todo tras la apertura del canal Rin-Meno-Danubio en 1992.

18. Tras concluir tales negociaciones, la Comisión presentó al Consejo, el 13 de diciembre de 1996, una propuesta de Decisión sobre la celebración del Acuerdo por el que se establecen las condiciones para el transporte de mercancías y pasajeros por vías de navegación interior entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República Checa, la República de Polonia y la República Eslovaca, por otra parte.[8]

19. Hasta la fecha, la propuesta de Decisión no ha sido aprobada por el Consejo.

7 — Doc. 10828/92 Trans 178 Relex 72. Dado que el período que debe tomarse en consideración para el examen del presente recurso es anterior al 1 de mayo de 2004, fecha de la adhesión de algunos de dichos países a la Unión Europea, se designa a éstos «países terceros» en el resto del análisis. La traducción del texto francés del documento citado no es oficial.

8 — COM(96) 634 final.

B. *Los acuerdos bilaterales en cuestión*

20. Aparte de la iniciativa comunitaria mencionada, el transporte de personas y mercancías por vía navegable es objeto, por lo que aquí interesa, de algunos acuerdos bilaterales celebrados entre Alemania y los siguientes países:

— Hungría (acuerdo firmado el 15 de enero de 1988, ratificado mediante Ley de 14 de diciembre de 1989,[9] y que entró en vigor el 2 de febrero de 1990);

— Checoslovaquia (acuerdo firmado el 26 de enero de 1988, ratificado mediante Ley de 14 de diciembre de 1989,[10] y que entró en vigor el 4 de mayo de 1990);

— Rumanía (acuerdo firmado el 22 de octubre de 1991, ratificado mediante Ley de 19 de abril de 1993,[11] y que entró en vigor el 9 de julio de 1993);

9 — BGBl. 1989 II, p. 1026.

10 — BGBl. 1989 II, p. 1035.

11 — BGBl. 1993 II, p. 770.

— Polonia (acuerdo firmado el 8 de noviembre de 1991, ratificado mediante Ley de 19 de abril de 1993, [12] y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993);

— Ucrania (acuerdo firmado el 14 de julio de 1992, ratificado mediante Ley de 2 de febrero de 1994, [13] y que entró en vigor el 1 de julio de 1994).

21. Tales acuerdos bilaterales establecen la normativa relativa al acceso de los buques de un Estado contratante a las vías navegables del otro Estado contratante para el transporte de personas y mercancías.

22. En particular, los mismos prevén que las autoridades de un Estado contratante pueden permitir que las embarcaciones del otro Estado contratante efectúen, por una parte, transportes de personas o mercancías entre varios puertos situados en el primer Estado (el denominado tráfico de cabotaje) y, por otra parte, entre dichos puertos y puertos de países terceros.

III. Hechos y procedimiento

23. Tras la mencionada decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992, que la autorizaba a negociar un acuerdo multilateral en materia de transporte fluvial (véase punto 17 *supra*), la Comisión, mediante escrito de 20 de abril de 1993, pidió a diversos Estados miembros, entre los que se encontraba Alemania, que se abstuvieran de cualquier iniciativa que pudiera poner en peligro la buena marcha de las negociaciones iniciadas a nivel comunitario y, en particular, que renunciaran a ratificar los acuerdos bilaterales ya rubricados o firmados, así como a abrir nuevas negociaciones con países de Europa Central y Oriental en materia de navegación interna.

24. Por considerar que Alemania había celebrado los acuerdos bilaterales con Rumanía, Polonia y Ucrania con posterioridad a dicho escrito, el 10 de abril de 1995 la Comisión envió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento en el que le instaba a denunciar tales acuerdos.

25. En su respuesta de 23 de junio de 1995, el Gobierno alemán replicó que los acuerdos con Rumanía, Polonia y Ucrania habían sido firmados antes de la decisión del Consejo que autorizaba las negociaciones y que la Comisión, a la que se le habían notificado los proyectos de acuerdo, no había formulado objeciones de principio. Además, dicho Gobierno puso de manifiesto que, habida cuenta del resultado incierto de las negociaciones iniciadas a nivel comunitario, el hecho de proceder en el sentido indicado por la Comisión habría puesto las relaciones con los países terceros en el ámbito de la navegación interna en una situación inaceptable de vacío jurídico. Con todo, el Gobierno alemán se declaró dispuesto a

12 — BGBl. 1993 II, p. 779.
13 — BGBl. 1994 II, p. 258.

denunciar los acuerdos en cuestión una vez que se hubiera celebrado un acuerdo a nivel comunitario y aclaró al respecto que el plazo para la denuncia de los acuerdos se había reducido a seis meses, de conformidad con lo exigido por la Comisión en el momento de la notificación de los proyectos.

26. Mediante escrito de requerimiento adicional de 24 de noviembre de 1998, la Comisión reprochó ante todo al Gobierno alemán, por lo que aquí interesa, el incumplimiento de las obligaciones derivadas del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en materia de relaciones exteriores, dado que los acuerdos bilaterales con Rumanía, Polonia y Ucrania afectaban a la competencia exclusiva adquirida por la Comunidad en el ámbito de los transportes por vía navegable conforme a la jurisprudencia AETC, [14] como consecuencia de la adopción del Reglamento nº 3921/91. Asimismo, la Comisión alegó que los mencionados acuerdos, al igual que los celebrados con Hungría y Checoslovaquia, eran incompatibles con el Reglamento nº 1356/96.

27. Dado que en el escrito de contestación de 26 de febrero de 1999 el Gobierno alemán negó que su comportamiento violase el Derecho comunitario, la Comisión le envió, con fecha 28 de febrero de 2000, un dictamen motivado que delimitaba el incumplimiento en cuestión en los siguientes términos. Por una parte, el hecho de haber negociado, celebrado, ratificado y aplicado individualmente los acuerdos bilaterales con Rumanía, Polonia y Ucrania, así como el hecho de haberse negado a denunciarlos, constituía un incumplimiento de las obligaciones que incumbían a Alemania en virtud, entre otras cosas, del artículo 10 CE y de los Reglamentos nº 3921/91 y nº 1356/96. Por otra parte, la negativa a denunciar los acuerdos bilaterales con Hungría y Checoslovaquia constituía un incumplimiento de las obligaciones derivadas del Reglamento nº 1356/96.

28. En el dictamen motivado, la Comisión concedió a la República Federal de Alemania un plazo de dos meses a partir de la notificación (que vencía, por tanto, el 28 de abril de 2000) para atenerse al mismo.

29. En su respuesta a dicho dictamen, de 11 de mayo de 2000, el Gobierno alemán insistió en que, a su juicio, los acuerdos bilaterales no eran contrarios al Derecho comunitario y que por ello no había que denunciarlos.

30. En estas circunstancias, con fecha 10 de octubre de 2003 la Comisión interpuso el recurso que dio origen al presente asunto.

14 — Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, denominada «AETC» (22/70, Rec. p. 263).

31. Tras el intercambio de escritos, y habida cuenta de que ninguna de las partes había solicitado ser oída en una vista, el Tribunal de Justicia decidió, con arreglo al artículo 44 *bis* del Reglamento de Procedimiento, pronunciarse sin abrir la fase oral.

IV. Análisis jurídico

A. *Sobre la admisibilidad*

32. Antes de entrar a analizar los motivos invocados por la Comisión, me propongo despejar el terreno de las excepciones de inadmisibilidad propuestas por el Gobierno alemán, que me parecen manifiestamente infundadas.

33. En primer lugar, según dicho Gobierno, la inadmisibilidad se referiría a la parte del recurso relativa a los acuerdos bilaterales celebrados con Hungría y Checoslovaquia, los cuales no habían sido objeto de examen en el dictamen motivado, que se centraba únicamente en los acuerdos con Rumanía, Polonia y Ucrania.

34. Ahora bien, para rechazar dicha excepción basta decir que la lectura del dictamen demuestra sin ninguna duda que, por lo que se refiere a la infracción del Reglamento nº 1356/96 (es decir, el único motivo de recurso invocado con respecto a los acuerdos con Hungría y Checoslovaquia), la Comisión analizó los cinco acuerdos.

35. En segundo lugar, el Gobierno alemán afirma que el recurso es inadmisible en razón de las muchas referencias que en el mismo se hacen a la jurisprudencia «open skies». [15] Como dicha jurisprudencia es posterior a la finalización de la fase administrativa previa del presente asunto, la Comisión debería haber enviado un nuevo dictamen motivado que explicara el nuevo contexto jurídico en el que se enmarcaban las infracciones alegadas.

36. Sin embargo, en realidad la jurisprudencia «open skies» se limita a elaborar los principios en materia de competencia externa exclusiva de la Comunidad, tal y como se han reconocido a partir de la mencionada sentencia AETC. Por ello, no puede decirse que los argumentos que la Comisión extrae de la misma representen un motivo nuevo de oposición con respecto a los invocados en el procedimiento administrativo previo.

15 — Sentencias de 5 de noviembre de 2002, 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).

37. Por último, el Gobierno alemán solicita al Tribunal de Justicia que declare que el recurso quedó sin objeto en la parte relativa a los acuerdos celebrados entre Alemania y los Estados que han pasado a ser miembros de la Unión a partir del 1 de mayo de 2004.

38. A este respecto es suficiente recordar que, según una jurisprudencia reiterada, «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 que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia». [16]

39. Ahora bien, en el presente asunto, dicho plazo venció, como se ha visto, el 28 de abril de 2000, es decir, cuatro años antes de la ampliación de la Unión.

40. Considero, pues, que el recurso es admisible, a reserva de lo que diré más adelante en el punto 63.

B. *Sobre los motivos de fondo*

1. Introducción

41. En su recurso, la Comisión desarrolla tres motivos diferentes, mediante los cuales alega que Alemania ha infringido respectivamente: la competencia exclusiva de la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales en materia de navegación fluvial, el artículo 10 CE y el Reglamento nº 1356/96.

42. Debo observar con carácter preliminar que en el pasado ya se han hecho críticas de la misma naturaleza al Gran Ducado de Luxemburgo, que también había celebrado acuerdos con países terceros en el ámbito de que se trata. En el marco del asunto correspondiente, [17] actualmente pendiente ante el Tribunal de Justicia, el Abogado General Léger presentó sus conclusiones el 25 de noviembre de 2004. Dado que considero que puedo compartir dichas conclusiones, me remitiré en buena parte a los argumentos desarrollados en las mismas.

2. Sobre el primer motivo

43. Como ya se ha visto, mediante dicho motivo la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania que haya violado la competencia exclusiva para celebrar acuerdos internacionales en materia de navegación fluvial de que goza la Comunidad en aplicación de los principios enunciados por el Tribunal de Justicia a partir de la mencionada sentencia AETC.

16 — Véase, entre otras muchas, la sentencia de 12 de septiembre de 2002, Comisión/Francia (C-152/00, Rec. p. I-6973), apartado 15.

17 — Asunto C-266/03, Comisión/Luxemburgo.

44. En particular, la Comisión considera que los acuerdos bilaterales con Rumanía, Polonia y Ucrania, y concretamente la disposición (artículo 6) que permite que las autoridades nacionales autoricen el acceso al cabotaje en Alemania de transportistas de los países terceros en cuestión, afectan a las normas comunitarias contenidas en el Reglamento nº 3921/91, dado que estas últimas armonizan completamente, a partir del 1 de enero de 1993, las condiciones relativas al cabotaje en los Estados miembros de la Comunidad. De este modo, al reservarse la facultad de conceder unilateralmente derechos de acceso a transportistas de países terceros ajenos al contexto comunitario, el Gobierno alemán violó la competencia externa exclusiva de la Comunidad.

45. Refiriéndose a las sentencias «open skies», la Comisión considera que el Reglamento nº 3921/91 no contempla únicamente a los transportistas comunitarios, sino también a los de países terceros. Ello queda confirmado por el artículo 6 de dicho Reglamento, que reconoce a los transportistas suizos un derecho de acceso al cabotaje en los Estados miembros en virtud del Convenio de Mannheim.

46. Anuncio ya que el presente motivo no me parece fundado, y ello por las razones ya indicadas con detalle por el Abogado General Léger en los puntos 46 a 63 de sus conclusiones antes citadas, de los que a continuación me limito a retomar los pasajes fundamentales.

47. Comenzaré recordando que, según una jurisprudencia bien conocida del Tribunal de Justicia, y en particular la sentencia AETC, mencionada ya varias veces, cuando no la establecen los propios textos, una competencia externa exclusiva de la Comunidad puede surgir, implícitamente, «en todos aquellos casos en que ya se ha utilizado la competencia interna para adoptar medidas relativas a la realización de las políticas comunes». [18]

48. En efecto, según el Tribunal de Justicia, «cada vez que la Comunidad, con el fin de aplicar una política común prevista por el Tratado, adopta disposiciones que establecen normas comunes, en la forma que sea, los Estados miembros ya no tienen la facultad, bien actúen individual o incluso colectivamente, de contraer con Estados terceros obligaciones que *afecten* a dichas normas». Y ello porque «a medida que se establecen estas normas comunes, sólo la Comunidad puede asumir y ejecutar, con efecto para todo el ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, los compromisos contraídos frente a Estados terceros». [19]

49. El significado de dicha *afectación* fue aclarado por el Tribunal de Justicia en varias ocasiones y, últimamente, en las sentencias «open skies», en las que se precisó que la

18 — Véase el Dictamen 1/76 de 26 de abril de 1977 (Rec. p. 741), apartado 4 y la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 82.

19 — Sentencia AETC, antes citada, apartados 16 a 19. El subrayado es mío.

misma no exige una discordancia entre las obligaciones internacionales asumidas individualmente por los Estados miembros y las normas comunes; por el contrario, la misma se da «[por el sólo hecho de que] las obligaciones internacionales [de los Estados miembros] están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de las normas comunes [...] o, en cualquier caso, [en] un ámbito ya cubierto en gran medida por tales normas». [20]

50. De ello se deriva, siempre según el Tribunal de Justicia, que «cuando la Comunidad ha incluido en sus actos legislativos internos cláusulas relativas al trato que ha de otorgarse a los nacionales de países terceros o ha conferido expresamente a sus instituciones competencia para negociar con los países terceros, adquiere una competencia externa exclusiva en la medida cubierta por dichos actos [...]». [21]

51. Sin embargo, «lo mismo sucede, aunque no exista una cláusula expresa que faculte a sus instituciones para negociar con países terceros, cuando la Comunidad haya llevado a cabo una armonización completa en un ámbito determinado, ya que las normas comunes así adoptadas podrían verse afectadas, en el sentido de la sentencia AETC, antes citada, si los Estados miembros conservaran libertad de negociación con los países terceros [...]». [22]

52. Ahora bien, en el asunto que nos ocupa, como han observado tanto el Abogado General Léger en las conclusiones citadas como el Gobierno alemán en el presente asunto, no me parece que el Reglamento nº 3921/91 contenga cláusula alguna que defina el trato que debe darse a los transportistas de países terceros.

53. En efecto, como se ha visto, dicho Reglamento se limita a establecer las condiciones para autorizar a los transportistas (comunitarios) no residentes a efectuar transportes nacionales de mercancías o personas por vía navegable en un Estado miembro. Se trata, pues, de disposiciones que se refieren únicamente a los transportistas establecidos en un Estado miembro y que utilizan buques que son propiedad de personas físicas que tienen su domicilio en un Estado miembro y son nacionales de un Estado miembro, o de personas jurídicas que tienen su domicilio social en un Estado miembro y pertenecen mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros.

54. De ello se desprende que acuerdos bilaterales del tipo de los aquí examinados, que se refieren al trato que ha de otorgarse a los transportistas de los países terceros en cuestión, no pueden afectar, con arreglo a la mencionada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a las normas del Reglamento nº 3921/91, que se refieren únicamente a los transportistas comunitarios.

20 — Véase, en particular, la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 108. Para un análisis del concepto de afectación permítaseme referirme a mis conclusiones en los asuntos «open skies», antes citados (conclusiones acumuladas de 31 de enero de 2002), puntos 63 y ss.

21 — Sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 109.

22 — Ibidem, apartado 110.

55. Además, de conformidad con lo afirmado por el Tribunal de Justicia en las sentencias «open skies», el hecho mismo de que el Reglamento de que se trata no regule la situación de los transportistas de países terceros que operan en el interior de la Comunidad demuestra que la armonización efectuada por dicho Reglamento no es completa. [23]

56. Dado que en el ámbito de que se trata no existen normas comunes cuya aplicación podría quedar afectada por eventuales acuerdos celebrados de forma autónoma por los Estados miembros, la Comunidad no puede invocar una competencia externa exclusiva con arreglo a la jurisprudencia AETC.

57. De ello se deduce que la negociación, celebración, ratificación y entrada en vigor de los acuerdos bilaterales entre Alemania, por una parte, y Rumanía, Polonia y Ucrania, por otra parte, no pueden constituir violaciones de una competencia externa exclusiva de la Comunidad.

58. Considero, por tanto, que el Tribunal de Justicia debe considerar infundado el primer motivo.

23 — Véase, en particular, la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 119.

3. Sobre el segundo motivo

59. Mediante el presente motivo, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, dado que al ratificar y aplicar los acuerdos bilaterales con Rumanía, Polonia y Ucrania después de que el Consejo hubiera autorizado a la Comisión a negociar un acuerdo en nombre de la Comunidad, puso en peligro la realización de dicha decisión.

60. En efecto, según la Comisión, tanto la negociación como la celebración del acuerdo por parte de la Comunidad correrían el riesgo de verse perjudicadas por la interferencia de iniciativas unilaterales de un Estado miembro. En particular, la posición negociadora de la Comunidad se vería debilitada frente a los países terceros si ésta y sus Estados miembros no actuaran de forma coordinada.

61. Precisamente para evitar tales consecuencias, prosigue la Comisión, envió a diversos Estados miembros, entre los cuales estaba Alemania, el escrito de 20 de abril de 1993, en el que les pedía que se abstuvieran de cualquier iniciativa que pudiera poner en peligro la buena marcha de las negociaciones iniciadas a nivel comunitario y, en particular, que renunciaran a ratificar los acuerdos

bilaterales ya rubricados o firmados, así como a abrir nuevas negociaciones con países de Europa Central y Oriental en materia de navegación interior.

62. En la réplica, la Comisión añadió que la República Federal de Alemania había violado el artículo 10 CE también por lo que se refiere al acuerdo con Checoslovaquia, dado que en 1993, con posterioridad, pues, a la decisión del Consejo, había «traspuesto» [24] igualmente dicho acuerdo a la República Checa y a Eslovaquia.

63. Anuncio ya, con todo, que dicho reproche constituye un motivo nuevo y distinto con respecto a los planteados en la fase administrativa previa y en el recurso. Considero, pues, que no es admisible.

64. En cuanto al Gobierno alemán, alega ante todo que la decisión del Consejo que autoriza el comienzo de las negociaciones no puede imponer por sí misma a los Estados miembros una obligación de «stand-still», porque ello equivaldría a reconocer a la Comunidad una competencia externa exclusiva sin que se hayan cumplido los requisitos previstos al respecto por la jurisprudencia «open skies».

65. Según dicho Gobierno, además, si la decisión del Consejo que autoriza las negociaciones tuviera el efecto de impedir a los Estados miembros celebrar acuerdos bilaterales a la espera de un eventual acuerdo a nivel comunitario, se violaría el principio de proporcionalidad. En lugar de impedir la acción de los Estados miembros, las instituciones comunitarias deberían «organizar, dentro de las normas comunes que adopten, acciones concertadas frente a países terceros, [o] determinar las actitudes que los Estados miembros deben adoptar frente al exterior», como ha afirmado el Tribunal de Justicia en las sentencias «open skies». [25]

66. En cualquier caso, prosigue el Gobierno demandado, no podía actuar de otro modo, porque de no haber sido por los acuerdos bilaterales, las modalidades de acceso de los transportistas rumanos, polacos y ucranianos a las vías navegables alemanas (y viceversa) se habrían encontrado en una especie de vacío jurídico hasta la celebración —que no podía en modo alguno darse por descontada— de un acuerdo a nivel comunitario.

67. Precisamente para evitar cualquier perjuicio a la iniciativa comunitaria, recuerda Alemania, ofreció a la Comisión toda la cooperación posible. En efecto, i) le consultó durante la negociación de los acuerdos; ii) se comprometió, comunicándolo a las otras

24 — En la versión original alemana de la réplica puede leerse «umgeschrieben».

25 — Véase, en particular, la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 112.

partes contratantes, a denunciar los acuerdos bilaterales una vez la Comunidad hubiera logrado celebrar su acuerdo; iii) redujo el plazo para denunciarlos a seis meses, como había solicitado la Comisión.

68. Pasando a la valoración del presente motivo, señalaré con carácter preliminar que con él la Comisión ha cambiado de mira con respecto al comportamiento de la República Federal de Alemania.

69. En efecto, lo que se cuestiona ahora ya no es la violación de una competencia comunitaria exclusiva, sino la violación del artículo 10 CE, desde el punto de vista del perjuicio que el comportamiento de Alemania podría causar al desarrollo de la acción comunitaria tras el mandato para negociar conferido a la Comisión por el Consejo.

70. De ello se deduce que, contrariamente a lo que teme (y cuestiona) el Gobierno alemán, la Comisión no considera que, tras dicho mandato, haya surgido una competencia exclusiva de la Comunidad.

71. Cierto es, como se verá una vez más en breve, que la obligación de cooperación leal prevista en dicha disposición se impone con independencia de la naturaleza de la competencia de la Comunidad en un ámbito determinado, y de este modo, obviamente, también en el caso en que dicha competencia se defina como exclusiva. Pero también es cierto que si hubiera considerado que se daba esta última hipótesis, la Comisión habría podido imputar la ilegalidad del comportamiento alemán con mayor facilidad. En efecto, habría podido alegar, como lo hizo mediante el motivo examinado anteriormente, que dicha ilegalidad se da por la sola circunstancia de la celebración por parte de Alemania de los acuerdos en cuestión en violación de la competencia comunitaria, con independencia de la comprobación concreta de cualquier tipo de perjuicio al ejercicio de la misma.

72. Sin embargo, como he afirmado hace poco, la Comisión no ha seguido esta vía, y creo que con razón. En efecto, también a mí me parece que no puede considerarse que exista una competencia externa exclusiva de la Comunidad en el presente asunto.

73. Bien es verdad, una vez más según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que aparte de los casos antes recordados (véanse los puntos 47 y siguientes), en los que las facultades inherentes a la competencia interna ya habían sido ejercitadas con la finalidad de adoptar medidas dirigidas a la ejecución de las políticas comunes, semejante competencia también puede deducirse implícitamente en los casos en los que «la celebración del acuerdo internacional [por

parte de la Comunidad] sea *necesaria* para realizar los objetivos del Tratado que no puedan alcanzarse mediante el establecimiento de normas autónomas». [26]

74. En estos casos, con todo, por las razones que traté de exponer en las conclusiones presentadas en los asuntos «open skies», aunque se considere «necesaria», la competencia externa de la Comunidad, sólo podrá convertirse en exclusiva tras su ejercicio efectivo, porque únicamente en ese caso el hecho de que los Estados miembros asuman compromisos internacionales en el mismo ámbito podría poner en peligro la realización del objetivo de la Comunidad para el cual se consideró que era necesario el acuerdo. [27] De no ser así, la competencia de la Comunidad sólo será potencial y los Estados miembros seguirán siendo libres para asumir compromisos internacionales en el ámbito correspondiente, aunque sea respetando la obligación de cooperación leal con las instituciones comunitarias. [28]

75. Cierto es que en el presente asunto esta hipótesis se presenta con contornos menos definidos. En efecto, si bien es cierto que aún no se ha celebrado ningún acuerdo comunitario que pueda hacer que surja de forma automática la exclusividad de la competencia comunitaria, también es cierto, sin embargo, que existe una decisión del Consejo que autoriza a la Comisión a negociar. Así pues, cabría preguntarse si dicha decisión puede considerarse en sí misma como un ejercicio concreto de la competencia comunitaria, idónea pues por sí sola para convertir en exclusiva la competencia de la Comunidad, o si más bien es indispensable a tal fin la celebración efectiva del acuerdo, de conformidad con lo previsto en el artículo 300 CE, apartado 2.

76. Sin embargo, ya he señalado a este respecto que cuando el Tribunal de Justicia definió por primera vez la hipótesis examinada en el Dictamen 1/76, no se refirió a la mera negociación, sino a la *«celebración y [a] la entrada en vigor* del Acuerdo internacional», [29] y ha confirmado dicha afirmación en dictámenes sucesivos. [30]

77. Observaré por otra parte que la negociación de un acuerdo a nivel comunitario puede requerir un largo tiempo y puede tener también un resultado negativo. Por ello, sería excesivo (o, recordando los argumentos del Gobierno alemán, contrario al principio de proporcionalidad) excluir, a la espera de las negociaciones, cualquier acción de los Estados miembros, en particular cuando es necesaria para evitar vacíos jurídicos.

26 — Véase, últimamente, en particular la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 83 (el subrayado es mío). Como es sabido, una competencia externa del tipo indicado se reconoció por primera vez en el Dictamen 1/76, antes citado (apartados 3 y 4).

27 — Conclusiones citadas, punto 49.

28 — Ibidem, punto 54 y nota 26.

29 — Dictamen 1/76, antes citado, apartado 4. El subrayado es mío.

30 — En efecto, en ellos se señala que, siempre que «la celebración de un acuerdo internacional sea necesaria para lograr objetivos del Tratado que no puedan alcanzarse mediante la adopción de normas autónomas», «la competencia externa basada en los poderes de acción interna de la Comunidad puede *ejercitarse* sin que previamente se haya adoptado un acto normativo interno, *convirtiéndose, de este modo, en exclusiva*» [Dictamen 2/92, de 24 de marzo de 1995 (Rec. p. I-521), apartado 32; el subrayado es mío]. Análogamente, el Dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994 (Rec. p. I-5267), apartado 85.

78. Considero, pues, que el Gobierno alemán niega con razón que el mandato para negociar pueda bastar en el presente asunto para fundar una competencia externa exclusiva de la Comunidad, y se explica también por qué la Comisión se ha limitado a alegar que el comportamiento de dicho Estado miembro con posterioridad al mandato del Consejo constituye una violación del artículo 10 CE.

79. Lo que no quiere decir, quisiera precisar, que dicha disposición no pueda invocarse asimismo en caso de violación de una competencia exclusiva. En efecto, como se desprende del propio tenor de la referida disposición y como también ha recordado el Abogado General Léger en el mencionado asunto Comisión/Luxemburgo, [31] el principio de cooperación leal es de aplicación general y puede invocarse, por tanto, con independencia de la naturaleza de la competencia comunitaria que sea relevante en cada caso. [32] Sin embargo, está claro que si ésta es exclusiva, ante todo y directamente podrá alegarse su violación (tal y como ha hecho precisamente la Comisión con su primer motivo) y la referencia al artículo 10 CE constituirá entonces solo un corolario de dicha alegación. En cambio, como se ha visto, en el marco del motivo que se examina, la Comisión ha invocado única y autónomamente la inobservancia de dicha disposición.

80. Dicho esto, se trata pues en el presente asunto únicamente de evaluar, a la luz del artículo 10 CE, si el comportamiento de Alemania cuestionado en este procedimiento (es decir, la ratificación de los acuerdos bilaterales firmados antes de la decisión del Consejo) puede realmente afectar a la consecución de los objetivos perseguidos por la Comunidad, tal y como se definen en el mandato para negociar.

81. No cabe duda, en efecto, de que dicho mandato, por retomar la expresión del Tribunal de Justicia, representa «el punto de partida de una acción comunitaria concertada» [33] dirigida a la realización de un objetivo del Tratado; y en el presente caso, en realidad, también algo más, dado que estamos no ante una mera propuesta de la Comisión sino ante una decisión del Consejo. De dicha «acción concertada» se deriva, pues, la obligación de los Estados miembros

31 — La diferencia está en que los acuerdos bilaterales del Gran Ducado de Luxemburgo no sólo habían sido ratificados (como los de la República Federal de Alemania) sino también firmados después de la decisión del Consejo. Además, a diferencia de la República Federal, el Gran Ducado no había consultado a la Comisión en la fase anterior a la firma de los acuerdos bilaterales.

32 — En los puntos 71 y 72 de sus conclusiones, antes citadas, el Abogado General Léger menciona al respecto la sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido (804/79, Rec. p. 1-1045), apartado 28, en la que el Tribunal de Justicia se pronunció en relación con un ámbito (la pesca) de competencia exclusiva de la Comunidad, pero en términos que en mi opinión justifican la conclusión a que se llega en el texto. En efecto, en la sentencia puede leerse que «según el artículo [10 CE], los Estados miembros tienen 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. Esta disposición impone a los Estados miembros deberes particulares de acción y de abstención en una situación en que la Comisión, para hacer frente a las necesidades urgentes de conservación, ha presentado al Consejo propuestas que, aunque éste no ha aceptado, constituyen *el punto de partida de una acción comunitaria concertada*» (el subrayado es mío).

33 — Sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido, antes citada, apartado 28.

de abstenerse, como dice precisamente el artículo 10 CE, de «todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del [...] Tratado».

82. Ahora bien, me parece difícil negar que la ratificación de acuerdos bilaterales por parte de un Estado miembro, precisamente cuando en el mismo ámbito la Comunidad se dispone a negociarlos y celebrarlos por su cuenta, se encuentra entre las medidas de este tipo.

83. En efecto, es evidente que tal iniciativa puede limitar, cuando no debilitar, la acción común que las instituciones se disponen a iniciar y, en cualquier caso, les impide presentarse como portavoces de una posición común de todos los Estados miembros, sin que al mismo tiempo pueda garantizarse que el acuerdo celebrado por el Estado en cuestión sea conforme al interés común y vaya en el sentido deseado y decidido por las instancias comunitarias. Aún menos puede garantizarse, además, que la normativa prevista por el acuerdo del Estado miembro coincida con la que la Comunidad pretende definir en el acuerdo común.

84. Considero, pues, que la ratificación por parte de Alemania de acuerdos bilaterales ya firmados en el mismo ámbito contemplado en el mandato para negociar del Consejo constituye en efecto por sí misma una de las medidas que «pued[en] poner en peligro la realización de los fines del [...] Tratado».

85. Como se ha visto, sin embargo, el Gobierno alemán objeta que, al no existir aún el acuerdo comunitario, no podía dejar de ratificar los acuerdos bilaterales en cuestión, porque había de dotarse de inmediato de normas aplicables a los transportistas de países terceros.

86. A este respecto he de observar, sin embargo, que aun admitiendo que este fuera el caso, sigue desprendiéndose del artículo 10 CE que en tales supuestos los Estados miembros deben seguir actuando en cualquier caso de conformidad con la obligación de cooperación leal establecida en dicha disposición, lo que quiere decir que aquéllos deben hacer todo lo posible para evitar que su actuación pueda llegar a perjudicar el ejercicio de las competencias comunitarias.

87. En efecto, tal y como ha aclarado el Tribunal de Justicia, aunque en relación con otra cuestión, también en los casos de competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros, «la exigencia de unidad en la representación internacional» de la primera impone a los segundos una obligación de «estrecha cooperación [...] tanto en el proceso de negociación y de celebración, como en la ejecución de los compromisos asumidos». [34] Y, como ya he señalado en las conclusiones en los asuntos «open skies», [35] dicha obligación también se impone siempre que, por razones internas o

34 — Dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993 (Rec. p. I-1061), apartado 36.

35 — Apartado 74.

externas, la Comunidad no sea capaz de celebrar directamente los acuerdos necesarios para la realización de los objetivos que se ha propuesto y deba hacerlo, por tanto, «a través de los Estados miembros, actuando solidariamente en interés de la Comunidad».[36] Todo ello es aplicable, como es obvio, con mayor motivo cuando la Comunidad ya ha decidido actuar directamente en un sector determinado.

88. De lo antedicho se deduce, por tanto, que incluso en circunstancias como las evocadas por el Gobierno alemán, es decir, cuando exista una eventual necesidad de los Estados miembros de eludir las dificultades o retrasos que la Comunidad pudiera encontrar en el ejercicio de su competencia, dichos Estados deben en cualquier caso actuar de tal forma que respeten la obligación de cooperación leal y, en consecuencia, sin poner en peligro la realización de los objetivos comunes.

89. Ello quiere decir, en particular, que los referidos Estados han de actuar en estrecha colaboración con las instituciones comunes y concertar con ellas las iniciativas necesarias. Como una vez más ha aclarado el Tribunal de Justicia, el Estado miembro que quiera adoptar medidas relativas a un sector en el que la Comunidad tiene la intención de actuar, pero en el que aún no ha ejercitado plenamente su competencia, «tiene la obligación de solicitar la aprobación de la Comisión [, que] deberá ser consultada en todas las fases del procedimiento».[37]

90. Ahora bien, me parece que en el presente caso no ha sucedido así. En efecto, por lo que se deduce de los autos, Alemania no ha consultado en absoluto a la Comisión con posterioridad a la decisión del Consejo que confería el mandato para negociar.

91. Toda la cooperación que afirma haber prestado al respecto (véase el punto 67 *supra*), se sitúa cronológicamente, en realidad, en la fase de negociación y firma de los acuerdos y, por consiguiente, en una fase anterior a la decisión del Consejo.

92. Sin embargo, la adopción posterior de dicha decisión provocó, como se ha visto, una modificación sustancial del contexto jurídico en el que se enmarcaban los acuerdos en cuestión y hubiera requerido, en consecuencia, que se iniciase una fase de colaboración nueva y más estrecha con la Comisión antes de proceder a la ratificación.

93. Tampoco puede objetarse, como hace Alemania, que la Comisión no había formulado objeciones en el momento de la firma de los acuerdos bilaterales. De hecho, por lo que se refiere ya a los acuerdos con Rumanía y Polonia, no podía en absoluto darse por descontado que tras la decisión del Consejo la Comisión mantuviera la misma valoración con respecto a tales acuerdos. Lo mismo puede decirse, *a fortiori*, por lo que se refiere al acuerdo con Ucrania, dado que antes de su

36 — Dictamen 2/91, antes citado, apartados 5 y 37.

37 — Sentencia de 4 octubre de 1979, Francia/Reino Unido (141/78, Rec. p. 2923), apartado 9.

ratificación hubo un escrito en el que la Comisión pedía expresamente que no se ratificase acuerdo alguno en el ámbito cubierto por el mandato para negociar.

94. Si, una vez adoptada la decisión del Consejo, Alemania hubiera respetado la obligación de actuar «en estrecha cooperación» con la Comisión, ésta habría podido exponer adecuada y oportunamente la argumentación de la Comunidad y ofrecer las indicaciones necesarias para garantizar que, dentro del respeto de las obligaciones internacionales entretanto asumidas, la iniciativa unilateral del Estado miembro se desarrollase de forma armoniosa con las exigencias comunes, o en todo caso sin menoscabarlas.

95. Por ejemplo, habría podido exigir modificaciones dirigidas a asegurar que la normativa contenida en los acuerdos bilaterales fuese compatible en esencia con la que tenía la intención de introducir en el acuerdo comunitario, con arreglo a las directrices impartidas por el Consejo. Además, incluso si hubiera considerado necesaria la supervivencia de aquellos acuerdos para evitar el vacío jurídico temido por Alemania hasta la celebración del acuerdo por parte de la Comunidad (véase el punto 66 *supra*), la Comisión habría podido en todo caso exigir modificaciones de los mismos, dirigidas por ejemplo a precisar que tenían naturaleza meramente provisional y habrían expirado automáticamente una vez que se hubiera celebrado el acuerdo a nivel comunitario.

96. Alemania no hizo nada de eso. Al contrario, en lugar de aplazar la ratificación para actuar de forma coordinada con la Comisión y esperar sus eventuales indicaciones, procedió de forma unilateral a dicha ratificación, permitiendo de esta forma que entrasen en vigor los acuerdos.

97. De ello deduzco, pues, que al haber procedido a la ratificación de los acuerdos en cuestión sin haber colaborado en modo alguno con la Comisión, Alemania no ha actuado de conformidad con lo exigido por el artículo 10 CE ni ateniéndose a los principios que el Tribunal de Justicia ha establecido al respecto.

98. Propongo, pues, al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE y, en consecuencia, que estime el presente motivo.

4. Sobre el tercer motivo

99. Por último, la Comisión sostiene que los acuerdos bilaterales con Hungría, Checoslovaquia, Rumanía, Polonia y Ucrania son incompatibles con el Reglamento nº 1356/96.

100. En particular, la referida institución alega que es incompatible con dicho Reglamento que incluso después de la adopción de este último se mantengan en tales acuerdos disposiciones que prevén la posibilidad de que buques matriculados en países terceros efectúen servicios entre Alemania y otros Estados miembros de la Comunidad en virtud de una autorización concedida por las autoridades alemanas (artículo 5 de los acuerdos).

101. La Comisión señala que de ese modo, en efecto, la República Federal de Alemania se ha reservado la facultad de conceder unilateralmente derechos de acceso, en rutas internas de la Comunidad, a transportistas que no cumplen los requisitos establecidos por el Reglamento nº 1356/96 (véase el punto 15 *supra* y el punto 104 *infra*). Sin embargo, en opinión de la Comisión, ello constituye una vulneración del sistema establecido por dicho Reglamento, dado que los transportistas húngaros, checos, eslovacos, polacos, rumanos y ucranianos —que pueden ser autorizados, con arreglo a los acuerdos bilaterales, a efectuar transportes entre Alemania y los demás Estados miembros de las Comunidades— no cumplían los requisitos establecidos a la sazón por el Reglamento.

102. Por mi parte, debo afirmar que este motivo tampoco me parece fundado, y ello por las razones puestas de manifiesto por el Gobierno alemán y por el Abogado General Léger en las conclusiones mencionadas. [38]

103. En primer lugar, recordaré que el objetivo principal del Reglamento nº 1356/96 es la realización de la libre prestación de servicios en el ámbito de los transportes de mercancías o de personas por vía navegable entre los Estados miembros, mediante la eliminación de las eventuales restricciones basadas en la nacionalidad o en el lugar de establecimiento del prestador.

104. En particular, los artículos 1 y 2 del mencionado Reglamento garantizan la libre prestación de servicios de transporte fluvial entre los Estados miembros a toda persona que: i) esté establecida en un Estado miembro conforme a la legislación de dicho Estado y esté facultada para realizar en él transportes internacionales de mercancías o personas por vía navegable; ii) utilice, en dichas operaciones de transporte embarcaciones de navegación interior matriculadas en un Estado miembro o que posean un certificado de pertenencia a la flota de un Estado miembro; iii) cumpla los requisitos que figuran en el artículo 2 del Reglamento nº 3921/91, es decir, la utilización de embarcaciones propiedad de personas físicas que tengan su domicilio en un Estado miembro y sean nacionales de un Estado miembro, o bien de personas jurídicas que tengan su domicilio social en un Estado miembro y pertenezcan mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros.

38 — Conclusiones antes citadas, puntos 82 a 91.

105. Ahora bien, la introducción del régimen descrito de libre prestación de servicios de transporte fluvial entre los Estados miembros de la Comunidad en beneficio de los transportistas establecidos en uno de ellos no debe interpretarse como una prohibición absoluta de que las embarcaciones matriculadas en países terceros efectúen servicios entre los diferentes Estados miembros de la Comunidad. Es cierto, en efecto, que el Reglamento nº 1356/96 puede considerarse, como sugiere la Comisión, un instrumento que establece una preferencia comunitaria en materia de transportes fluviales en el territorio de la Comunidad. Me parece, sin embargo, que dicha preferencia consiste únicamente en la introducción de un régimen de libre prestación de servicios que sólo favorece a los transportistas estrechamente vinculados a un Estado miembro. Pero nada en dicho Reglamento indica que también tenga por objeto o efecto impedir de manera general que los buques matriculados en países terceros efectúen servicios entre diversos Estados miembros de la Comunidad.

106. Por otra parte, los acuerdos bilaterales en cuestión no implican un sistema de libre prestación de servicios en favor de las embarcaciones de los países terceros correspondientes, sino que se limitan a prever la posibilidad de que estos últimos efectúen transportes entre Alemania y los demás Estados miembros de la Comunidad tras haber recibido una autorización por parte de las autoridades alemanas competentes. Semejante régimen no puede considerarse, por tanto, una libre prestación de servicios de transporte fluvial de mercancías o de personas entre los Estados miembros de la Comunidad para los transportistas húngaros, checos, eslovacos, rumanos, polacos y ucranianos.

107. Habida cuenta, por tanto, de la naturaleza diferente de los regímenes resultantes de los acuerdos bilaterales en cuestión con respecto a la que se desprende del Reglamento nº 1356/96, considero que cabe concluir que la Comisión reprocha erróneamente al Gobierno alemán que haya modificado la naturaleza y el alcance de las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios intracomunitarios de navegación interior tal y como se definen en el mencionado Reglamento.

108. Cuanto antecede me lleva, pues, a considerar que la Comisión no ha demostrado la incompatibilidad con el Reglamento nº 1356/96 de los acuerdos celebrados entre la República Federal de Alemania y Hungría, Checoslovaquia, Rumanía, Polonia y Ucrania.

109. Por ello, estimo que el Tribunal de Justicia también debería considerar infundado el tercer motivo.

V. Costas

110. A tenor del artículo 69, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal

de Justicia puede repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte. Dado que he propuesto que se estime tan solo parcialmente el recurso de la Comisión, considero que cada parte debe cargar con sus propias costas.

VI. Conclusión

111. Sobre la base de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que decida lo siguiente:

«1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, al haber ratificado y puesto en vigor de forma autónoma los acuerdos bilaterales relativos a los transportes por vía navegable con Rumanía, Polonia y Ucrania, con posterioridad a la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992 relativa a la apertura de negociaciones entre la Comunidad y los países terceros sobre las normas aplicables a los transportes fluviales de pasajeros y de mercancías entre las partes correspondientes.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) La Comisión de las Comunidades Europeas y la República Federal de Alemania cargarán con sus propias costas».