SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 5 de noviembre de 2002 *

En el asunto C-468/98,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. F. Benyon y la Sra. C. Tufvesson, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de Suecia, representado por la Sra. L. Nordling, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: sueco.

apoyada por

Reino de los Países Bajos, representado por el Sr. M.A. Fierstra y la Sra. J. van Bakel, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se declare:

— con carácter principal, que el Reino de Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y, en particular, de sus artículos 5 (actualmente artículo 10 CE) y 52 (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación), así como del Derecho derivado adoptado con arreglo a dicho Tratado y, en particular, de los Reglamentos (CEE) nº 2407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas (DO L 240, p. 1); 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 (DO L 240, p. 8); nº 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos (DO L 240, p. 15); nº 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) nº 3089/93 del Consejo, de 29 de octubre de 1993 (DO L 278, p. 1), y nº 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DO L 14, p. 1), al haber negociado, rubricado y celebrado en 1995 de manera individual un acuerdo denominado «de cielo abierto» con los Estados Unidos de América en el ámbito del transporte aéreo, y,

— con carácter subsidiario y complementario, que, en la medida en que se considere que el acuerdo de 1995 no modifica de manera radical y, por tanto, no sustituye a los acuerdos celebrados con anterioridad, el Reino de Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 234 del Tratado CE (actualmente artículo 307 CE, tras su modificación), en su versión adaptada por el artículo 6 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1), al no haber suprimido, en dichos acuerdos anteriores, las disposiciones incompatibles con el Tratado y, en particular, con su artículo 52, así como con el Derecho derivado aplicable, o al no haber adoptado con este fin todas las medidas legales posibles,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. J.-P. Puissochet, Presidente de la Sala Sexta, en funciones de Presidente, el Sr. R. Schintgen, Presidente de Sala, y los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann y V. Skouris (Ponente), las Sras. F. Macken y N. Colneric y los Sres. S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretarios: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto, y Sra. D. Louterman-Hubeau, jefa de división;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 8 de mayo de 2001, durante la cual la Comisión estuvo representada por el Sr. F. Benyon y la Sra.

C. Tufvesson; el Reino de Suecia, por el Sr. A. Kruse, en calidad de agente, y el Reino de los Países Bajos, por las Sras. J. van Bakel y H.G. Sevenster y el Sr. J. van Haersolte, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 31 de enero de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de diciembre de 1998, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), un recurso con el objeto de que se declare:

— con carácter principal, que el Reino de Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y, en particular, de sus artículos 5 (actualmente artículo 10 CE) y 52 (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación), así como del Derecho derivado adoptado con arreglo a dicho Tratado y, en particular, de los Reglamentos (CEE) nº 2407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas (DO L 240, p. 1); 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 (DO L 240, p. 8); nº 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos (DO L 240, p. 15); nº 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) nº 3089/93 del Consejo, de 29 de octubre de 1993 (DO L 278, p. 1; en lo sucesivo,

«Reglamento nº 2299/89»), y nº 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DO L 14, p. 1), al haber negociado, rubricado y celebrado en 1995 de manera individual un acuerdo denominado «de cielo abierto» con los Estados Unidos de América en el ámbito del transporte aéreo, y,

— con carácter subsidiario y complementario, que, en la medida en que se considere que el acuerdo de 1995 no modifica de manera radical y, por tanto, no sustituye a los acuerdos celebrados con anterioridad, el Reino de Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 234 del Tratado CE (actualmente artículo 307 CE, tras su modificación), en su versión adaptada por el artículo 6 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1), al no haber suprimido, en dichos acuerdos anteriores, las disposiciones incompatibles con el Tratado y, en particular, con su artículo 52, así como con el Derecho derivado aplicable, o al no haber adoptado con este fin todas las medidas legales posibles.

2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 1999, se admitió la intervención del Reino de los Países Bajos en apoyo de las pretensiones del Reino de Suecia.

Marco jurídico

3 El artículo 84, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 80 CE, apartado 1, tras su modificación) establece que las disposiciones del título IV,

relativo a los transportes, de la tercera parte del Tratado se aplicarán únicamente a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables. El apartado 2 de este artículo dispone lo siguiente:

«El Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea.

Se aplicarán las normas de procedimiento de los apartados 1 y 3 del artículo 75.»

4 Basándose en esta disposición y con el fin de establecer progresivamente el mercado interior del transporte aéreo, el Consejo adoptó en 1987, 1990 y 1992 tres «paquetes» normativos destinados a garantizar, por un lado, la libre prestación de servicios de transporte aéreo y, por otro, la aplicación en este sector de las normas comunitarias en materia de competencia.

5 La normativa adoptada en 1992, denominada «tercer paquete», incluye los Reglamentos nºs 2407/92, 2408/92 y 2409/92.

6 Según su artículo 1, el Reglamento nº 2407/92 se refiere a los requisitos para la concesión y el mantenimiento por parte de los Estados miembros de licencias de explotación relativas a las compañías aéreas establecidas en la Comunidad. A este respecto, resulta del artículo 3, apartado 3, del mismo Reglamento que no se permitirá a ninguna empresa establecida en la Comunidad transportar por vía aérea pasajeros, correo y/o carga, a cambio de remuneración y/o pago de alquiler, a no ser que haya obtenido la licencia de explotación correspondiente. Con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento, los Estados miembros sólo concederán licencias de explotación a empresas que tengan su

principal centro de actividad y, en su caso, su domicilio social en dicho Estado miembro y, sin perjuicio de los acuerdos y convenios en los que la Comunidad sea parte contratante, que estén mayoritariamente participadas y efectivamente controladas por Estados miembros y/o nacionales de los Estados miembros.

7 El Reglamento nº 2408/92, como indica su título, se refiere al acceso de las compañías aéreas comunitarias a las rutas aéreas intracomunitarias. Según la definición contenida en el artículo 2, letra b), de este Reglamento, una compañía aérea comunitaria es una compañía aérea que posee una licencia de explotación válida expedida con arreglo al Reglamento nº 2407/92. El artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92 establece que el Estado o Estados miembros interesados autorizarán a las compañías aéreas comunitarias el ejercicio de derechos de tráfico en las rutas intracomunitarias. No obstante, el apartado 2 del mismo artículo introduce la posibilidad de que los Estados miembros establezcan, hasta el 1 de abril de 1997, una excepción a esta disposición en relación con el ejercicio de los derechos de cabotaje.

8 Los artículos 4 a 7 del Reglamento nº 2408/92 regulan entre otras cosas la posibilidad de que los Estados miembros impongan obligaciones de servicio público en determinadas rutas. El artículo 8 de dicho Reglamento permite a los Estados miembros regular, sin que exista discriminación basada en la nacionalidad o identidad de la compañía aérea, la distribución del tráfico entre los aeropuertos en el interior de un sistema aeroportuario. Por último, el artículo 9 de este Reglamento reconoce al Estado miembro responsable, en el caso de problemas graves de congestión y/o medioambientales, la posibilidad de imponer condiciones y de limitar o denegar el ejercicio de los derechos de tráfico, en particular, cuando otras modalidades de transporte puedan ofrecer un nivel de servicio satisfactorio.

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

10 Los apartados 2 y 3 de este artículo tienen el siguiente tenor:

«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.»

11 Además de los Reglamentos nºs 2407/92, 2408/92 y 2409/92, adoptados en 1992, el legislador comunitario ha aprobado otras normas en materia de transporte aéreo. Se trata en particular de los Reglamentos nºs 2299/89 y 95/93.

12 Con arreglo a su artículo 1, el Reglamento nº 2299/89 se aplicará a los sistemas informatizados de reserva (en lo sucesivo, «SIR») que contengan productos de transporte aéreo cuando sean ofrecidos para su uso y/o utilizados en el territorio de la Comunidad, con independencia de la condición o de la nacionalidad del vendedor del sistema, de la fuente de la información utilizada o la ubicación de la unidad central de procesamiento de datos y de la situación geográfica de los aeropuertos entre los que se efectúe el transporte aéreo.

13 No obstante, el artículo 7, apartados 1 y 2, del mismo Reglamento dispone lo siguiente:

«1. Las obligaciones de los vendedores de sistemas previstas en los artículos 3, 4, 5 y 6 no se aplicarán con respecto a las compañías aéreas matrices de terceros países cuyo sistema informatizado de reserva en el exterior del territorio de la Comunidad no dispense a las compañías aéreas comunitarias un trato equivalente al previsto en el presente Reglamento y en el Reglamento (CEE) nº 83/91 de la Comisión.

2. Las obligaciones de las compañías aéreas matrices o participantes, previstas en los artículos 3 *bis*, 4 y 8, no se aplicarán con respecto a un sistema informatizado de reserva controlado por una o varias compañías aéreas de uno o varios terceros países si no se dispensa a la compañía (o compañías) aérea matriz o participante en el exterior del territorio de la Comunidad un trato equivalente al previsto en el presente Reglamento y en el Reglamento (CEE) nº 83/91.»

14 Por último, consta que el Reglamento nº 95/93 se aplica asimismo a las compañías aéreas de países terceros. Sin embargo, su artículo 12 establece lo siguiente:

«1. Cuando se considere que un país tercero, en relación con la asignación de franjas horarias en un aeropuerto:

a) no otorga a las compañías aéreas comunitarias un trato comparable al que los Estados miembros dispensan a las compañías aéreas de aquel país; o

b) no otorga a las compañías aéreas comunitarias un trato nacional *de facto;* u

c) otorga a las compañías de otros países terceros un trato más favorable que el que dispensa a las compañías aéreas comunitarias,

podrán tomarse las medidas oportunas con objeto de remediar esta situación por cuanto se refiere al aeropuerto o aeropuertos en cuestión, incluso mediante la suspensión total o parcial de las obligaciones del presente Reglamento respecto a una compañía aérea de dicho país tercero, de conformidad con la legislación comunitaria.

2. Los Estados miembros informarán a la Comisión sobre cualquier dificultad importante, *de iure* o *de facto,* que las compañías aéreas comunitarias hayan encontrado para obtener franjas horarias en los aeropuertos de países terceros.»

Antecedentes del litigio

Las iniciativas de la Comisión con el fin de que la Comunidad celebrase acuerdos internacionales en materia de transporte aéreo

15 A finales de la Segunda Guerra Mundial o después de ésta, varios Estados que luego se convirtieron en miembros de la Comunidad, entre otros el Reino de Suecia, celebraron con los Estados Unidos de América acuerdos bilaterales en el ámbito del transporte aéreo.

16 Como deseaba sustituir este conjunto de convenios bilaterales por un único acuerdo celebrado entre la Comunidad y los Estados Unidos de América, la Comisión ha intentado en varias ocasiones desde el principio de los años noventa que el Consejo la autorizase para negociar con las autoridades americanas un acuerdo de ese tipo en materia de transporte aéreo.

17 Así pues, el 23 de febrero de 1990, formuló al Consejo una primera petición en este sentido, en forma de propuesta de Decisión del Consejo relativa a un procedimiento de consulta y autorización de los acuerdos referentes a las relaciones comerciales en el sector de la aviación entre Estados miembros y terceros países. El 23 de octubre de 1992, la Comisión presentó una segunda propuesta de Decisión, ligeramente modificada (DO 1993, C 216, p. 15). Ambas propuestas se basaban en el artículo 113 del Tratado CE (actualmente artículo 133 CE, tras su modificación), porque la Comisión estimaba que la celebración de acuerdos internacionales en materia de transporte aéreo formaba parte de la política comercial de la Comunidad.

18 El Consejo no acogió favorablemente estas iniciativas de la Comisión. Fijó su posición al respecto en sus conclusiones de 15 de marzo de 1993, en las cuales indicaba lo siguiente:

— que el artículo 84, apartado 2, del Tratado constituía la base jurídica apropiada para el desarrollo de una política exterior en el sector de la aviación;

— que los Estados miembros conservaban íntegramente su competencia en lo referente a las relaciones con los países terceros en el sector de la aviación, sin perjuicio de las medidas que el Consejo hubiera adoptado o adoptara en el futuro en la materia. A este respecto, se subrayaba asimismo que en el transcurso de las negociaciones bilaterales los Estados miembros deberían tener debidamente en cuenta las obligaciones que les impone el Derecho comunitario e informarse sobre los intereses de los demás Estados miembros;

— que únicamente podrían llevarse a cabo negociaciones a nivel comunitario con países terceros si el Consejo considerase tal procedimiento conforme con el interés común, por el hecho de que permitiese conseguir para el conjunto de los Estados miembros un resultado mejor que el obtenido en virtud del sistema tradicional de acuerdos bilaterales.

19 En abril de 1995, la Comisión volvió a plantear la cuestión, proponiendo al Consejo que adoptase una decisión que la autorizara a negociar con los Estados Unidos de América un acuerdo en materia de transporte aéreo. A raíz de esta nueva petición, en junio de 1996, el Consejo confirió a la Comisión un mandato restringido para que negociara con aquel país, en colaboración con un comité especial designado por el propio Consejo, los siguientes elementos: normas de competencia; propiedad y control de las compañías aéreas; SIR; códigos

compartidos; resolución de conflictos; arrendamiento financiero; cláusulas sobre medio ambiente; medidas transitorias. En el supuesto de que así lo solicitaran los Estados Unidos de América, se autorizaba a la Comisión a ampliar el ámbito de las negociaciones a las ayudas de Estado y a otras medidas destinadas a evitar la quiebra de las compañías aéreas; a la asignación de las franjas horarias en los aeropuertos; a la idoneidad económica y técnica de las compañías aéreas; a las cláusulas en materia de seguridad; a las cláusulas de salvaguardia y a cualquier otra cuestión relativa a la regulación del sector. Sin embargo, se indicaba expresamente que el mandato no abarcaba las negociaciones relativas al acceso al mercado (incluyendo los códigos compartidos y el arrendamiento financiero en la medida en que se refieran a los derechos de tráfico), a las capacidades, a la designación de las compañías aéreas ni a las tarifas.

20 Al acta de la sesión del Consejo en la que se confirió a la Comisión el mencionado mandato para negociar se adjuntaron diversas declaraciones de las dos instituciones afectadas. En una de estas declaraciones, formulada conjuntamente por ambas instituciones (en lo sucesivo, «declaración común de 1996»), se indicaba que, para garantizar durante las negociaciones comunitarias la continuidad de las relaciones entre los Estados miembros y los Estados Unidos de América y para disponer de una alternativa válida en el supuesto de que fracasaran dichas negociaciones, se mantendría el vigente sistema de convenios bilaterales, que seguiría en vigor hasta la celebración de un nuevo acuerdo que obligase a la Comunidad. En una declaración autónoma, la Comisión afirmaba que daba por sentada la competencia comunitaria en materia de derechos de tráfico.

21 Hasta la fecha no se ha celebrado ningún acuerdo con los Estados Unidos de América como consecuencia de la atribución a la Comisión del mandato de negociación de 1996.

22 Resulta de los autos que, en cambio, la Comunidad celebró en 1992 con el Reino de Noruega y con el Reino de Suecia un Acuerdo sobre aviación civil, aprobado mediante la Decisión 92/384/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1992 (DO L 200, p. 20), que alcanzó un entendimiento de principio sobre esta materia con la

Confederación Suiza y que, en el momento en que se interpuso el presente recurso, estaba negociando con doce países europeos un acuerdo relativo a la creación de un «espacio aéreo común europeo».

El Acuerdo bilateral en materia de transporte aéreo celebrado entre el Reino de Suecia y los Estados Unidos de América

23 El 16 de diciembre de 1944, el Reino de Suecia y los Estados Unidos de América celebraron un Acuerdo bilateral en materia de transporte aéreo, denominado «Acuerdo de tipo "Bermudas"», que fue modificado en 1954, en 1958, en 1966 y en 1983 con el fin de liberalizar el tráfico aéreo internacional (en lo sucesivo, «Acuerdo de 1944»). En su versión inicial, el Acuerdo de 1944 contenía en particular cláusulas que exigían que las compañías aéreas estuviesen participadas y efectivamente controladas por la otra parte, cláusulas de no discriminación, etc. Las modificaciones introducidas posteriormente se referían en especial a la libertad en materia de precios y de tráfico. Sin embargo, los derechos de tráfico de las compañías americanas eran más amplios, ya que cubrían cualquier destino situado más allá de Estocolmo y de Gotemburgo (Suecia).

24 Se desprende de los autos que, en 1992, los Estados Unidos de América tomaron la iniciativa de proponer a distintos Estados europeos que celebraran con aquel país un acuerdo bilateral denominado «de cielo abierto». Un acuerdo de este tipo, por una parte, facilitaría las alianzas entre las compañías aéreas americanas y europeas y, por otra parte, debía respetar diversos criterios definidos por el Gobierno americano, tales como el libre acceso a todas las rutas, la concesión de derechos ilimitados de ruta y de tráfico, la fijación de precios según un sistema llamado «de doble desaprobación» para las rutas aéreas entre las partes del acuerdo, la posibilidad de realizar vuelos de código compartido, etc.

25 Durante los años 1993 y 1994, los Estados Unidos de América insistieron en sus esfuerzos para celebrar acuerdos bilaterales en materia de transporte aéreo, según la política denominada «de cielo abierto», con el mayor número posible de Estados europeos.

26 En un escrito de 17 de noviembre de 1994 dirigido a los Estados miembros, la Comisión llamó la atención de éstos sobre los efectos negativos que provocarían los citados acuerdos bilaterales para la Comunidad y definió su postura, declarando que este tipo de acuerdos podría afectar a la normativa interna de la Comunidad. Añadía que su negociación sólo podía llevarse a cabo de manera eficaz y jurídicamente válida a nivel comunitario.

27 Durante unas negociaciones llevadas a cabo del 24 al 26 de abril de 1995, los representantes de los Gobiernos sueco y americano alcanzaron un consenso respecto a la modificación del Acuerdo de 1944. Dicho consenso fue confirmado posteriormente mediante un canje de notas.

28 Así pues, en 1995 se introdujeron las siguientes modificaciones en el Acuerdo de 1944 (en lo sucesivo, «modificaciones introducidas en 1995»). En el cuerpo del texto de este Acuerdo, los artículos 1 (derechos de tráfico), 2a (designación y licencias), 3 (definiciones), 5 (aplicación de la ley), 6 (revocación de las licencias), 7 (cánones de uso), 8 (seguridad), 9 (fijación de precios), 10 (competencia leal), 11 (posibilidades comerciales), 12 (derechos de aduana, impuestos y tasas), 13 (servicios intermodales), 14 (concertación) y 15 (resolución de conflictos) se modificaron o se añadieron para lograr que dicho Acuerdo fuese conforme con el modelo americano de acuerdo denominado «de cielo abierto». Por otro lado, se modificaron los anexos I y II del Acuerdo de 1944, que contenían las listas de rutas y las posibilidades de explotación, para que fueran conformes con el citado modelo (por ejemplo, por lo que respecta a las rutas, la flexibilidad en la explotación, el transbordo en el transporte intermodal, los vuelos chárter, etc.). Por último, se añadió un anexo III, referente a los principios relativos a los SIR.

29 El artículo 6 del Acuerdo de 1944 establece que cada una de las partes contratantes se reserva el derecho a no conceder a una de las compañías aéreas de la otra parte cualesquiera documentos de habilitación o licencias de explotación o a revocarlos cuando considere que no ha quedado suficientemente acreditado que una parte sustancial de la propiedad y el control efectivo de esta compañía aérea pertenecen a nacionales de una de las partes contratantes (en lo sucesivo, «cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas»).

El procedimiento administrativo previo

30 Al enterarse de que las negociaciones destinadas a modificar el Acuerdo de 1944 habían concluido, la Comisión remitió al Gobierno sueco, el 6 de junio de 1995, un escrito de requerimiento en el que indicaba esencialmente que, dado que la normativa comunitaria en materia de transporte aéreo había establecido un sistema completo de normas con el fin de instaurar un mercado interior en este sector, los Estados miembros ya no tenían competencia para celebrar acuerdos bilaterales como el que el Reino de Suecia acababa de negociar con los Estados Unidos de América. Además, un acuerdo de este tipo era, a su juicio, contrario al Derecho comunitario primario y derivado.

31 Como, en su respuesta de 10 de julio de 1995, el Gobierno sueco rechazaba la tesis de la Comisión, ésta remitió al Reino de Suecia, el 21 de abril de 1998, un dictamen motivado en el que concluía que las obligaciones bilaterales resultantes de las modificaciones introducidas en 1995 en el Acuerdo de 1944 constituían una infracción del Derecho comunitario y exigía a dicho Estado miembro que se atuviera al citado dictamen motivado en el plazo de dos meses desde su notificación.

32 Dado que no consideró satisfactoria la respuesta del Gobierno sueco de 14 de mayo de 1998, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre la necesidad de pronunciarse sobre la existencia de un nuevo acuerdo a raíz de las modificaciones introducidas en 1995

33 La formulación de la pretensión principal y de la pretensión subsidiaria de la Comisión indica que, en opinión de ésta, el examen del fondo de una u otra de estas pretensiones exige necesariamente que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre una cuestión preliminar, que consiste en determinar si las modificaciones introducidas en 1995 tuvieron el efecto de que el Acuerdo anterior de 1944 se transformase en un nuevo acuerdo denominado «de cielo abierto», al que se incorporaron las disposiciones del Acuerdo de 1944 en sus versiones sucesivamente modificadas. A juicio de la Comisión, si dicho efecto se produjo efectivamente, el Tribunal de Justicia debería resolver únicamente sobre la pretensión principal y apreciar la compatibilidad del nuevo Acuerdo con las disposiciones comunitarias pertinentes y vigentes en 1995. En caso contrario, no procedería que el Tribunal de Justicia se pronunciase sobre la pretensión principal y este Tribunal debería entonces resolver sobre la pretensión subsidiaria y apreciar la compatibilidad de las disposiciones que figuran en el Acuerdo de 1944 con el artículo 234 del Tratado, entre otros.

34 Sin embargo, es necesario señalar que el examen del fondo de la pretensión principal no exige necesariamente que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la citada cuestión preliminar.

35 A este respecto, se desprende de los autos y de los debates mantenidos ante el Tribunal de Justicia que las modificaciones introducidas en 1995, descritas en el apartado 28 de la presente sentencia, tuvieron la consecuencia de que se liberalizase totalmente el transporte aéreo entre los Estados Unidos de América y el Reino de Suecia, 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 o la no discriminación, por ejemplo respecto a los SIR.

36 Resulta de lo anterior que las modificaciones introducidas en 1995 en el Acuerdo de 1944 dieron lugar a la creación del marco para una mayor cooperación entre los Estados Unidos de América y el Reino de Suecia, del que se derivan nuevas e importantes obligaciones internacionales para éste.

37 Es necesario destacar además que las modificaciones introducidas en 1995 muestran que el Acuerdo de 1944 se renegoció en su conjunto. En consecuencia, si bien algunas disposiciones de este Acuerdo no se vieron formalmente modificadas por las modificaciones introducidas en 1995 o sufrieron únicamente cambios marginales de redacción, no es menos cierto que las obligaciones derivadas de estas 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de julio de 2000, Comisión/Portugal, C-62/98, Rec. p. I-5171, y Comisión/Portugal, C-84/98, Rec. p. I-5215).

38 La constatación que figura en el apartado anterior es válida, en particular, para el acceso a las rutas intracomunitarias reconocido a las compañías aéreas designadas por los Estados Unidos de América. Si bien, como sostiene el Gobierno sueco, este acceso tiene origen en obligaciones contraídas antes de 1995, de la sección 1 del anexo I del Acuerdo de 1944, que contiene la lista de rutas, en su versión modificada en 1995, se desprende que el acceso de las compañías aéreas designadas por los Estados Unidos de América a las rutas intracomunitarias fue cuando menos confirmado de nuevo en 1995 en el marco del intercambio de derechos de tráfico acordado entre ambos Estados.

39 Lo mismo sucede con la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas, cuyo tenor, reproducido en el apartado 29 de la presente sentencia, figuraba ya en el Acuerdo de 1944. Por otro lado, debe considerarse acreditado que, como señaló acertadamente el Abogado General en los puntos 136 a 138 de sus conclusiones, las modificaciones introducidas en 1995 en el conjunto del Acuerdo de 1944 afectan al alcance de las disposiciones que, como la citada cláusula, no fueron alteradas por dichas modificaciones o sólo lo fueron de manera limitada.

40 De lo anterior se desprende que el conjunto de las obligaciones internacionales impugnadas por la pretensión principal debe apreciarse a la luz de las disposiciones del Derecho comunitario invocadas por la Comisión en apoyo de dicha pretensión y vigentes en el momento en el que se contrajeron o se confirmaron las citadas obligaciones, es decir, en cualquier caso, en 1995.

41 Como el Tribunal de Justicia puede pronunciarse sobre la pretensión principal, no procede que se pronuncie sobre la pretensión subsidiaria. En efecto, como indica su formulación, el examen de ésta no dependía de la medida en que se estimase la pretensión principal, sino de si el Tribunal de Justicia consideraba que podía pronunciarse sobre ésta.

Sobre el incumplimiento resultante de la invasión de la competencia externa de la Comunidad

42 La Comisión reprocha al Reino de Suecia que invadiese la competencia externa de la Comunidad al contraer las obligaciones controvertidas. A este respecto, sostiene que esta competencia resulta, por una parte, de la necesidad, en el sentido del dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977 (Rec. p. 741), de celebrar a

nivel comunitario un acuerdo que contenga tales obligaciones y, por otra parte, del hecho de que las obligaciones controvertidas afectan, en el sentido de la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, denominada «AETC» (22/70, Rec. p. 263), a las normas adoptadas por la Comunidad en materia de transporte aéreo.

Sobre la supuesta existencia de una competencia externa de la Comunidad en el sentido del dictamen 1/76

Alegaciones de las partes

43 La Comisión manifiesta que, según el dictamen 1/76, antes citado, cuyo sentido fue aclarado por los dictámenes 1/94, de 15 de noviembre de 1994 (Rec. p. I-5267), y 2/92, de 24 de marzo de 1995 (Rec. p. I-521), existe una competencia exclusiva de la Comunidad para celebrar un acuerdo internacional aun cuando no haya disposiciones comunitarias en el ámbito de que se trate, siempre que la celebración de dicho acuerdo sea necesaria para realizar los objetivos del Tratado en el referido ámbito y no sea posible alcanzar dichos objetivos mediante la mera adopción de normas comunes autónomas.

44 La Comisión afirma que, como se indica en el dictamen 2/92, antes citado, el razonamiento seguido en el dictamen 1/94, antes citado, dictado anteriormente, no desvirtúa en modo alguno la conclusión del dictamen 1/76, antes citado. La referencia a la inexistencia de una relación indisoluble entre la realización de la libre prestación de servicios en favor de los nacionales de los Estados miembros y el trato que se dispense en la Comunidad a los nacionales de países terceros, contenida en el apartado 86 del dictamen 1/94, antes citado, se refiere al ámbito

de los servicios en general. Pues bien, en el ámbito del transporte aéreo, que por definición implica movimientos transfronterizos y en el cual la internacionalización ha ido creciendo, es difícil distinguir entre cuestiones «internas» y cuestiones «externas». La Comisión añade que, por otra parte, es éste el motivo por el cual en numerosos casos ha resultado necesario determinar, mediante medidas comunitarias relativas a los transportes aéreo y marítimo, el trato que se dispensaría a los transportistas de los países terceros y celebrar los acuerdos correspondientes.

45 La Comisión sostiene que las discriminaciones, las distorsiones de la competencia y la desestabilización del mercado comunitario resultantes de los acuerdos bilaterales denominados «de cielo abierto» celebrados por determinados Estados miembros prueban que los objetivos que persigue la política común de transporte aéreo no pueden alcanzarse sin celebrar un acuerdo entre la Comunidad y los Estados Unidos de América.

46 En particular, la Comisión afirma que las obligaciones controvertidas, tanto si se consideran individualmente como desde la perspectiva del efecto acumulado que producen las correspondientes obligaciones contraídas por otros Estados miembros, provocan cambios en la estructura del flujo de tráfico hacia los Estados Unidos de América y permiten a las compañías aéreas americanas operar en el mercado intracomunitario sin estar sujetas a todas las obligaciones derivadas del sistema establecido por las normas comunes, compitiendo así con sus homólogas comunitarias.

47 La Comisión alega que es fácil acreditar la necesidad de que exista una actuación comunitaria frente a los países terceros, habida cuenta de las disposiciones del Tratado en materia de transportes. Si bien el artículo 84, apartado 2, del Tratado no define de antemano el contenido específico de las disposiciones que pueden adoptarse en relación con el transporte aéreo, declara expresamente aplicables, sin embargo, las normas de procedimiento del artículo 75, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 71 CE, apartado 2, tras su modificación). Por lo demás, el hecho de que el artículo 84, apartado 2, del Tratado otorga claramente a la Comunidad la facultad de celebrar acuerdos de transporte aéreo con terceros países quedó demostrado al ser utilizado dicho artículo como base jurídica para celebrar un acuerdo de este tipo con el Reino de Noruega y el Reino de Suecia en 1992.

48 El Gobierno sueco niega que exista una competencia exclusiva de la Comunidad en el sentido del dictamen 1/76, antes citado, para celebrar acuerdos en el ámbito del transporte aéreo.

49 A juicio de este Gobierno, si bien es cierto que, cuando el Derecho comunitario ha atribuido a la Comunidad una competencia en el ámbito interno con el fin de realizar un objetivo determinado, la Comunidad es competente para suscribir las obligaciones internacionales necesarias para la consecución de dicho objetivo si previamente ha hecho uso de su competencia interna o si utiliza simultáneamente esta competencia interna y su competencia externa con objeto de adoptar medidas encuadradas en la realización de una política común, ello no significa que la citada competencia externa se convierta así automáticamente en exclusiva. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tal como resulta del dictamen 1/94, antes citado, la competencia externa exclusiva de la Comunidad no se deriva *ipso facto* de su facultad de establecer normas en el ámbito interno. El Gobierno sueco afirma que resulta asimismo de dicho dictamen que el dictamen 1/76, antes citado, se refiere al supuesto en el que la celebración de un acuerdo internacional es necesaria para realizar un objetivo del Tratado que no puede ser alcanzado mediante la adopción de normas internas autónomas. Sostiene que, en un caso así, la Comunidad dispone de una competencia externa sin que sea necesario que haya adoptado normas internas previamente. No obstante, para que esta competencia externa de la Comunidad pase a ser exclusiva, es necesario que la Comunidad haya hecho uso de ella.

50 Por lo que se refiere a las consecuencias económicas sobre la competencia que invoca la Comisión, el Gobierno sueco considera que no justifican una competencia externa exclusiva de la Comunidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

51 Procede señalar que, por lo que respecta al transporte aéreo, el artículo 84, apartado 2, del Tratado se limita a prever una facultad de actuación de la Comunidad, que supedita, no obstante, a una decisión previa del Consejo.

52 Por tanto, si bien esta disposición puede ser utilizada por el Consejo como base jurídica para reconocer a la Comunidad la facultad de celebrar un acuerdo internacional en materia de transporte aéreo en un caso determinado, no se puede considerar que establezca por sí sola una competencia comunitaria externa en materia de transporte aéreo.

53 Bien es verdad que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la competencia de la Comunidad para contraer obligaciones internacionales no sólo puede resultar de una atribución expresa del Tratado, sino que también puede derivarse de manera implícita de las disposiciones de éste. Tal competencia externa implícita existe no sólo en todos aquellos casos en que ya se ha utilizado la competencia interna para adoptar medidas relativas a la realización de las políticas comunes, sino también si las medidas comunitarias internas no se adoptan hasta el momento de la celebración y de la entrada en vigor del acuerdo internacional. Así pues, la competencia para obligar a la Comunidad frente a terceros países puede desprenderse de manera implícita de las disposiciones del Tratado que establecen la competencia interna, siempre que la participación de la Comunidad en el acuerdo internacional sea necesaria para la consecución de uno de los objetivos de la Comunidad (véase el dictamen 1/76, antes citado, apartados 3 y 4).

54 En su jurisprudencia posterior, el Tribunal de Justicia precisó que el supuesto contemplado en el dictamen 1/76, antes citado, es aquel en que la competencia interna únicamente puede ejercitarse adecuadamente al mismo tiempo que la competencia externa (dictamen 1/94, antes citado, apartado 89), de modo que la celebración del acuerdo internacional sea necesaria para realizar los objetivos del Tratado que no puedan alcanzarse mediante el establecimiento de normas autónomas.

55 Este supuesto no se da en el caso de autos.

56 En efecto, en el Tratado no hay ninguna disposición que impida a las instituciones organizar, dentro de las normas comunes que adopten, acciones concertadas frente a los Estados Unidos de América ni determinar las actitudes que los

Estados miembros deben adoptar frente al exterior, con el fin de paliar las discriminaciones o las distorsiones de la competencia que podrían resultar de la aplicación de las obligaciones contraídas por determinados Estados miembros con los Estados Unidos de América en el marco de acuerdos denominados «de cielo abierto» (véase, en este sentido, el dictamen 1/94, antes citado, apartado 79). Por tanto, no ha quedado acreditado que, como consecuencia de tales discriminaciones o distorsiones de la competencia, los objetivos del Tratado en el ámbito del transporte aéreo no puedan alcanzarse mediante el establecimiento de normas autónomas.

57 Por lo demás, el Consejo pudo adoptar en 1992 el «tercer paquete» que, a juicio de la Comisión, realizó el mercado interior del transporte aéreo, basado en la libre prestación de servicios, sin que en aquel momento se considerase necesario recurrir para ello a la celebración de un acuerdo entre la Comunidad y los Estados Unidos de América en materia de transporte aéreo. Por el contrario, resulta de los autos que el Consejo, al que el Tratado confía la competencia de determinar si es oportuno actuar en materia de transporte aéreo y de definir el alcance de la intervención de la Comunidad en este ámbito, no estimó necesario llevar a cabo negociaciones con los Estados Unidos de América a nivel comunitario (véase el apartado 18 de la presente sentencia). No fue hasta junio de 1996, es decir, después de que se ejerciese la competencia interna, cuando el Consejo autorizó a la Comisión a negociar con los Estados Unidos de América un acuerdo en materia de transporte aéreo y le confirió para ello un mandato restringido, al mismo tiempo que, por otro lado, tenía cuidado en precisar, en su declaración común de 1996 con la Comisión, que se mantendría el sistema de convenios bilaterales con aquel país hasta la celebración de un nuevo acuerdo que obligase a la Comunidad (véanse los apartados 19 y 20 de la presente sentencia).

58 La constatación que figura en los apartados anteriores no queda desvirtuada por el hecho de que en las normas adoptadas por el Consejo respecto al mercado interior del transporte aéreo existan diversas disposiciones relativas a los nacionales de países terceros (véanse, por ejemplo, los apartados 12 a 14 de la presente sentencia). Al contrario de lo que afirma la Comisión, el carácter relativamente limitado de estas disposiciones no permite inferir de ellas que la realización de la libre prestación de servicios en materia de transporte aéreo en favor de los nacionales de los Estados miembros esté indisolublemente relacionada con el trato que se dispense en la Comunidad a los nacionales de países terceros o en los países terceros a los nacionales de los Estados miembros.

59 Resulta de ello que en el caso de autos no nos encontramos ante una situación en la que la competencia interna únicamente pueda ejercitarse adecuadamente al mismo tiempo que la competencia externa.

60 Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario reconocer que, en el momento en que el Reino de Suecia y los Estados Unidos de América acordaron las modificaciones introducidas en 1995, la Comunidad no podía afirmar que existiera una competencia externa exclusiva, en el sentido del dictamen 1/76, antes citado, para celebrar un acuerdo de transporte aéreo con este país.

61 Por tanto, el incumplimiento basado en la invasión de tal competencia por el Reino de Suecia carece de fundamento.

Sobre la supuesta existencia de una competencia externa de la Comunidad en el sentido de la jurisprudencia AETC

Alegaciones de las partes

62 La Comisión sostiene que, con el marco normativo creado por el «tercer paquete» de medidas de liberalización del transporte aéreo, el legislador comunitario estableció un conjunto completo de normas comunes, que permitieron que se crease el mercado interior del transporte aéreo, basado en la libre prestación de servicios. La Comisión afirma que, en el marco de dichas normas comunes, la Comunidad determinó las condiciones de funcionamiento del mercado interior, en particular por lo que respecta a las reglas de acceso a este mercado, en la forma de derechos de tráfico sobre las rutas entre los Estados miembros y dentro de ellos. Además, muchas de estas medidas incluyen disposiciones relativas a las

compañías aéreas de terceros países o a los países en los cuales o desde los cuales operan estas compañías aéreas. A este conjunto de normas se añaden los Reglamentos n^{os} 2299/89 y 95/93 a modo de ejemplo de medidas que imponen a los Estados miembros las actitudes que deben adoptar respecto a los países terceros.

63 La Comisión considera que, habida cuenta de este sistema completo de normas comunes, los Estados miembros ya no son competentes, ni individual ni colectivamente, para contraer obligaciones que afecten a dichas normas mediante el intercambio de derechos de tráfico y la apertura del acceso de las compañías aéreas de terceros países al mercado intracomunitario. Así pues, la negociación y la suscripción de tales obligaciones internacionales son competencia exclusiva de la Comunidad. En apoyo de su tesis, la Comisión invoca en particular la sentencia AETC, antes citada, y los dictámenes 1/94 y 2/92, antes citados.

64 A juicio de la Comisión, dichas obligaciones internacionales, si no son contraídas por la Comunidad, son contrarias al Derecho comunitario y privan a éste de su eficacia, ya que tienen un efecto discriminatorio, provocan distorsiones de la competencia y desestabilizan el mercado comunitario al participar en él compañías aéreas de terceros países. De este modo, las compañías aéreas americanas podrían operar en la Comunidad sin estar sujetas a todas las obligaciones comunitarias, se atraería el tráfico hacia un Estado miembro en detrimento de los demás Estados miembros y se rompería el equilibrio que persigue el establecimiento de normas comunes.

65 La Comisión afirma que de los apartados 25 y 26 del dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993 (Rec. p. I-1061), resulta que los Estados no pueden contraer obligaciones internacionales ni siquiera si son acordes a la normativa comunitaria existente, ya que ello podría provocar que ésta fuera demasiado rígida, obstaculizando su adaptación y modificación, lo cual «afecta» a dicha normativa.

66 Con carácter subsidiario, la Comisión alega que, aunque no se hubiera establecido un sistema completo de normas comunes, ello carecería de importancia a efectos del resultado del recurso puesto que, como confirmó el Tribunal de Justicia en los apartados 25 y 26 de su dictamen 2/91, antes citado, se reconoce que la competencia comunitaria ha quedado acreditada si el convenio de que se trata pertenece a un ámbito ya cubierto en gran medida por las normas comunitarias adoptadas progresivamente, supuesto que se da en el caso de autos.

67 La Comisión sostiene que, si el Tribunal de Justicia estimase, no obstante, que no cabe considerar que la normativa comunitaria sea completa porque, como afirma el Reino de Suecia, faltan en ella ciertos elementos, accesorios o no, ello tampoco tendría un efecto determinante para el resultado del recurso, ya que, en tal supuesto, el Reino de Suecia no podía contraer por sí solo las obligaciones controvertidas.

68 El Gobierno sueco recuerda que, según la sentencia AETC, antes citada, los Estados miembros pierden el derecho a contraer obligaciones frente a los países terceros a medida que se van adoptando normas comunes que pudieran verse afectadas por dichas obligaciones. Por tanto, considera necesario determinar si las obligaciones controvertidas se refieren a un ámbito en el que ya se han establecido medidas comunitarias que contengan disposiciones sobre el trato que se dispensa a las compañías aéreas de terceros países o se ha producido una armonización global de las normas sobre el tráfico aéreo en la Comunidad.

69 Dicho Gobierno examina minuciosamente el contenido de los Reglamentos que forman el «tercer paquete» de medidas de liberalización del transporte aéreo. Sostiene que dichos Reglamentos no se refieren al transporte aéreo con países terceros ni a los derechos de tráfico de las compañías de terceros países. Por consiguiente, afirma que las obligaciones controvertidas no afectan al régimen instaurado por el «tercer paquete».

70 Por lo que respecta a las disposiciones relativas a los países terceros que figuran en algunos Reglamentos invocados por la Comisión, el Gobierno sueco estima que no se ven afectadas por las obligaciones controvertidas. Tampoco resultan afectadas las disposiciones de estos Reglamentos sobre las franjas horarias y los SIR.

Apreciación del Tribunal de Justicia

71 Procede recordar que, como ya se ha señalado en los apartados 51 y 52 de la presente sentencia, si bien el artículo 84, apartado 2, del Tratado no establece una competencia comunitaria externa en materia de transporte aéreo, no deja de ser cierto que prevé una facultad de actuación de la Comunidad en este ámbito, aunque la supedita a una decisión previa del Consejo.

72 Por lo demás, esta disposición fue utilizada por el Consejo como base jurídica para adoptar el «tercer paquete» de normativa en materia de transporte aéreo.

73 Pues bien, el Tribunal de Justicia ya declaró, en los apartados 16 a 18 y 22 de la sentencia AETC, antes citada, que la competencia de la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales no sólo es atribuida explícitamente por el Tratado sino que también puede derivarse de otras disposiciones del Tratado y de actos adoptados, en el marco de estas disposiciones, por las instituciones de la Comunidad; que, en particular, 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 o alteren su alcance, y que, en efecto, 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 países terceros.

74 Dado que este análisis implica el reconocimiento de una competencia externa exclusiva de la Comunidad como consecuencia de la adopción de actos internos, es preciso preguntarse si es de aplicación también en el marco de una disposición como el artículo 84, apartado 2, del Tratado, que confía al Consejo la facultad de decidir «si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento, podrán adoptarse disposiciones apropiadas» para el transporte aéreo, incluyendo, en consecuencia, su faceta externa.

75 A este respecto, procede señalar que, si los Estados miembros tuvieran la libertad de contraer obligaciones internacionales que afecten a las normas comunes adoptadas sobre la base del artículo 84, apartado 2, del Tratado, ello pondría en peligro la consecución del objetivo perseguido por estas normas y, por tanto, impediría a la Comunidad cumplir su tarea de defensa del interés común.

76 Por consiguiente, las observaciones realizadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia AETC, antes citada, son igualmente válidas cuando el Consejo, como en el caso de autos, ha adoptado normas comunes sobre la base del artículo 84, apartado 2, del Tratado.

77 Es necesario determinar además en qué circunstancias puede verse afectado o alterado el alcance de las normas comunes por las obligaciones internacionales consideradas y, por tanto, en qué condiciones adquiere la Comunidad una competencia externa como consecuencia del ejercicio de su competencia interna.

78 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se da el caso cuando las obligaciones internacionales están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de las normas comunes (sentencia AETC, antes citada, apartado 30) o, en cualquier caso, dentro de un ámbito ya cubierto en gran medida por tales normas (dictamen 2/91, antes citado, apartado 25). En este supuesto, el Tribunal de Justicia ha declarado que los Estados miembros no pueden contraer obligaciones internacionales al margen de las instituciones comunes, aunque no exista ninguna contradicción entre éstas y las normas comunes (dictamen 2/91, antes citado, apartados 25 y 26).

79 Así pues, 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 (dictámenes, antes citados, 1/94, apartado 95, y 2/92, apartado 33).

80 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 (véanse los dictámenes, antes citados, 1/94, apartado 96, y 2/92, apartado 33).

81 En cambio, del razonamiento desarrollado en los apartados 78 y 79 del dictamen 1/94, antes citado, se desprende que las eventuales distorsiones en los flujos de servicios en el mercado interior que pueden derivarse de los acuerdos bilaterales denominados «de cielo abierto» celebrados por los Estados miembros con terceros países no afectan por sí mismas a las normas comunes adoptadas en este ámbito y por tanto no pueden ser fundamento de una competencia externa de la Comunidad.

82 En efecto, en el Tratado no hay ninguna disposición que impida a las instituciones organizar, dentro de las normas comunes que adopten, acciones concertadas frente a países terceros, ni determinar las actitudes que los Estados miembros deben adoptar frente al exterior (dictamen 1/94, antes citado, apartado 79).

83 Es necesario apreciar, a la luz de estas consideraciones, si las normas comunes invocadas por la Comisión en el presente recurso pueden resultar afectadas por las obligaciones internacionales contraídas por el Reino de Suecia.

84 Consta que las obligaciones controvertidas incluyen un intercambio de derechos de quinta libertad en virtud del cual una compañía aérea designada por los Estados Unidos de América tiene derecho a transportar pasajeros entre el Reino de Suecia y otro Estado miembro de la Unión Europea en un vuelo cuyo origen o destino se encuentre en los Estados Unidos de América. La Comisión sostiene, en primer lugar, que esta obligación, sobre todo si se considera en el contexto del efecto conjunto producido por todas las obligaciones bilaterales de este tipo contraídas por Estados miembros con los Estados Unidos de América, afecta al Reglamento nº 2407/92, así como al Reglamento nº 2408/92, en la medida en que permite a las compañías aéreas de este país explotar rutas intracomunitarias sin cumplir los requisitos previstos en el primero de estos dos Reglamentos.

85 Debe desestimarse esta alegación.

86 Como resulta de su título y de su artículo 3, apartado 1, el Reglamento nº 2408/92 se refiere al acceso a las rutas intracomunitarias únicamente de las compañías aéreas comunitarias, que se definen en el artículo 2, letra b), de este Reglamento como toda compañía aérea que posea una licencia de explotación válida expedida por un Estado miembro con arreglo al Reglamento nº 2407/92. Según se desprende de sus artículos 1, apartado 1, y 4, este Reglamento define los

requisitos para la concesión por parte de los Estados miembros de licencias de explotación a las compañías aéreas establecidas en la Comunidad que, sin perjuicio de los acuerdos y convenios en los que la Comunidad sea parte contratante, sean propiedad, bien directamente o bien mediante participación mayoritaria, de Estados miembros y/o de nacionales de Estados miembros y estén efectivamente controladas por dichos Estados o nacionales, así como los criterios de mantenimiento en vigor de las citadas licencias.

87 De lo anterior se deduce que el Reglamento nº 2408/92 no regula la concesión de derechos de tráfico en rutas intracomunitarias a las compañías aéreas no comunitarias. Del mismo modo, el Reglamento nº 2407/92 no regula las licencias de explotación de las compañías aéreas no comunitarias que operan dentro de la Comunidad.

88 Como las obligaciones internacionales controvertidas no están comprendidas en un ámbito que ya esté cubierto por los Reglamentos nºs 2407/92 y 2408/92, no se puede considerar que afecten a estos Reglamentos por el motivo invocado por la Comisión.

89 Además, el mero hecho de que estos dos Reglamentos no regulen la situación de las compañías aéreas de terceros países que operan dentro de la Comunidad demuestra que, al contrario de lo que afirma la Comisión, el «tercer paquete» de la normativa no tiene carácter completo.

90 A continuación, la Comisión alega que las discriminaciones y las distorsiones de la competencia resultantes de las obligaciones internacionales controvertidas, consideradas desde la perspectiva del efecto acumulado que producen las correspondientes obligaciones internacionales contraídas por otros Estados miembros, afectan al funcionamiento normal del mercado interior del transporte aéreo.

91 Sin embargo, como se ha señalado en el apartado 81 de la presente sentencia, este tipo de situación no afecta a las normas comunes y, por tanto, no puede servir de base a una competencia externa de la Comunidad.

92 Por último, la Comisión sostiene que la normativa comunitaria que invoca contiene numerosas disposiciones relativas a los países terceros y a las compañías aéreas de terceros países. Afirma que es el caso, en particular, de los Reglamentos nºs 2409/92, 2299/89 y 95/93.

93 A este respecto, es necesario señalar en primer lugar 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 artículo 1, apartado 3, del Reglamento nº 2409/92, únicamente las compañías aéreas de la Comunidad tendrán derecho a ofrecer nuevos productos o tarifas inferiores a las existentes para los mismos productos.

94 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 países 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 en virtud de los derechos de quinta libertad de que disponen. Por tanto, la Comunidad ha adquirido la competencia exclusiva de contraer con los países terceros 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.

95 De lo anterior se desprende que, desde la entrada en vigor del Reglamento nº 2409/92, el Reino de Suecia ya no podía contraer por sí solo obligaciones internacionales respecto a las tarifas que pueden aplicar las compañías aéreas de terceros países en las rutas intracomunitarias.

96 Pues bien, se deduce de los autos que el Reino de Suecia asumió una obligación de este tipo en virtud de las modificaciones introducidas en 1995 en el artículo 9 del Acuerdo de 1944, que fue redactado de nuevo. Por tanto, al proceder así, este Estado miembro invadió la competencia externa exclusiva de la Comunidad derivada del artículo 1, apartado 3, del Reglamento nº 2409/92.

97 Esta constatación no queda desvirtuada por la circunstancia de que el citado artículo 9 imponga, para los transportes aéreos a los que sea aplicable el Reglamento nº 2409/92, la obligación de que se respete este Reglamento. En efecto, por muy loable que fuera esta iniciativa del Reino de Suecia destinada a preservar la aplicación del Reglamento nº 2409/92, no es menos cierto que el incumplimiento de este Estado miembro es consecuencia de que no estuviera autorizado a contraer por sí solo tal obligación, aunque el contenido de ésta no sea contrario al Derecho comunitario.

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

99 En consecuencia, por medio de este Reglamento, la Comunidad adquirió la competencia exclusiva de contraer con los países terceros las obligaciones relativas a los SIR ofrecidos o utilizados en su territorio.

100 Pues bien, las partes no discuten que las modificaciones introducidas en 1995 en el Acuerdo de 1944 añadieron a dicho Acuerdo un anexo III que se refiere a los principios relativos a los SIR, incluyendo los aplicables a los SIR ofrecidos o utilizados en el territorio del Reino de Suecia. Al proceder de este modo, este Estado miembro invadió la competencia externa exclusiva de la Comunidad derivada del Reglamento nº 2299/89.

101 Ni la circunstancia de que el contenido de estas obligaciones no sea contrario al Reglamento nº 2299/89, como afirma el Gobierno sueco, ni el hecho de que en el memorándum de consultas redactado en el marco de las negociaciones que dieron lugar a las modificaciones introducidas en 1995 se indicase que el Reino de Suecia sólo aplicaría dicho anexo III si era compatible con las normas comunitarias en materia de SIR permiten poner en entredicho la constatación realizada en el apartado anterior. En efecto, el incumplimiento del Reino de Suecia resulta del propio hecho de que contrajera las obligaciones internacionales relativas a los SIR mencionadas en el apartado anterior.

102 En tercer y último lugar, como se ha señalado en el apartado 14 de la presente sentencia, el Reglamento nº 95/93, relativo a la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, se aplica, siempre que exista reciprocidad, a las compañías aéreas de terceros países y, por consiguiente, desde la entrada en vigor de este Reglamento, la Comunidad dispone de una competencia exclusiva para celebrar con países terceros acuerdos en este ámbito.

103 No obstante, como señaló acertadamente el Abogado General en el punto 107 de sus conclusiones, la Comisión no ha logrado demostrar que la cláusula relativa a la competencia leal que figura en el artículo 10 del Acuerdo de 1944, en su versión modificada en 1995, se aplique asimismo en lo que atañe a la asignación de las franjas horarias, como ella sostiene.

104 En efecto, como expuso la Comisión en su escrito de interposición del recurso, el referido artículo 10 contiene en su letra a) una disposición general que garantiza a

las compañías aéreas de las dos partes contratantes las mismas posibilidades de competir. A falta de elementos pertinentes que prueben de manera clara la voluntad de ambas partes, la formulación genérica de dicha cláusula no permite inferir que el Reino de Suecia contrajera una obligación respecto a la asignación de franjas horarias. Pues bien, en apoyo de su afirmación, la Comisión no invoca más que un informe de la Administración de los Estados Unidos de América según el cual las cláusulas de este tipo normalmente abarcan también la asignación de las franjas horarias.

105 En consecuencia, el incumplimiento imputado al Reino de Suecia por este concepto resulta infundado.

106 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.

107 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 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 (véase el dictamen 2/91, antes citado, apartado 11; véase también, en este sentido, la sentencia AETC, antes citada, apartados 21 y 22).

108 Resulta de las consideraciones anteriores que el Reino de Suecia 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 haber contraído obligaciones internacionales relativas a las tarifas aéreas practicadas por las compañías aéreas designadas por los Estados Unidos de América en rutas intracomunitarias y a los SIR ofrecidos o utilizados en territorio sueco.

Sobre el incumplimiento resultante de la infracción del artículo 52 del Tratado

Alegaciones de las partes

109 La Comisión sostiene que la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas es contraria al artículo 52 del Tratado, porque el Reino de Suecia no da a los nacionales de los demás Estados miembros y en particular a las compañías y empresas constituidas en estos Estados miembros y establecidas en el Reino de Suecia el trato que dispensa a los nacionales suecos, si estas compañías y empresas no están participadas y controladas por nacionales suecos o americanos.

110 El Gobierno sueco considera que el artículo 52 del Tratado sólo resultaría pertinente si la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas privilegiase a sujetos de Derecho sueco en detrimento de sujetos comunitarios en el marco del ejercicio de la libertad de establecimiento en la Comunidad en el sentido del citado artículo 52. Pues bien, a su juicio, esta cláusula no provoca ninguna restricción del derecho de los nacionales de los demás Estados miembros a establecerse en el Reino de Suecia y a explotar en su territorio compañías aéreas.

111 En cambio, el Gobierno sueco afirma que la posibilidad que tienen las autoridades americanas de conceder derechos de tráfico para realizar vuelos con destino a los Estados Unidos y más allá es una cuestión distinta, que no entra en el ámbito de aplicación del Tratado. No obstante, este Gobierno destaca que la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas no impide a las autoridades suecas designar asimismo compañías aéreas participadas y controladas por otros sujetos de Derecho comunitario. Sin embargo, esta cláusula otorga a las autoridades americanas la posibilidad de no aceptar tal designación.

El Gobierno sueco sostiene que no se puede considerar que el artículo 52 del Tratado sea pertinente para la concesión de derechos de tráfico por las autoridades americanas.

112 En consecuencia, dicho Gobierno manifiesta que, con arreglo a la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas, el Reino de Suecia tiene derecho a denegar derechos de tráfico a las sociedades designadas por los Estados Unidos de América si no están participadas o controladas por nacionales americanos o suecos. No obstante, esta cláusula no implica que el Reino de Suecia se haya comprometido a denegar derechos de tráfico en tales supuestos. Claro está que no puede denegar derechos de tráfico a las sociedades designadas por los Estados Unidos de América y participadas o controladas por nacionales comunitarios. Del mismo modo, la referida cláusula implica el derecho, y no la obligación, de los Estados Unidos de América a no aceptar a las sociedades designadas por el Gobierno sueco si no están participadas o controladas por nacionales americanos o suecos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

113 Por lo que respecta a la aplicabilidad del artículo 52 del Tratado al caso de autos, es necesario señalar que esta disposición, cuya infracción se imputa al Reino de Suecia, se aplica en materia de transporte aéreo.

114 En efecto, mientras que el artículo 61 del Tratado CE (actualmente artículo 51 CE, tras su modificación) excluye la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios a los servicios de transporte, que se rigen por las disposiciones del título relativo a los transportes, ningún artículo del Tratado excluye la aplicación a los transportes de las disposiciones de éste relativas a la libertad de establecimiento.

115 El artículo 52 del Tratado 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 país tercero. Todas las sociedades establecidas en un Estado miembro en el sentido del artículo 52 del Tratado están contempladas en esta disposición, aunque el objeto de su actividad en dicho Estado consista en prestar servicios hacia países terceros.

116 Por lo que se refiere a la cuestión de si el Reino de Suecia infringió el artículo 52 del Tratado, procede recordar que, a tenor de este artículo, la libertad de establecimiento comprende el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas, y en particular de sociedades en el sentido del artículo 58, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 48 CE, párrafo segundo), en las condiciones fijadas por la legislación del Estado miembro de establecimiento para sus propios nacionales.

117 Los artículos 52 y 58 del Tratado garantizan así a los nacionales comunitarios que hayan ejercido la libertad de establecimiento, así como a las sociedades asimiladas, el disfrute del trato nacional en el Estado miembro de acogida (véase la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Rec. p. I-6161, apartado 35), tanto por lo que respecta al acceso a una actividad profesional en el momento del primer establecimiento como por lo que se refiere al ejercicio de esta actividad por la persona establecida en el Estado miembro de acogida.

118 El Tribunal de Justicia ha declarado que el principio del trato nacional obliga al Estado miembro que sea parte de un convenio internacional bilateral celebrado con un país tercero para evitar la doble imposición a conceder a los establecimientos permanentes de sociedades domiciliadas en otro Estado miembro las ventajas previstas por dicho convenio en las mismas condiciones

aplicables a las sociedades domiciliadas en el Estado miembro parte del convenio (véanse las sentencias Saint-Gobain ZN, antes citada, apartado 59, y de 15 de enero de 2002, Gottardo, C-55/00, Rec. p. I-413, apartado 32).

119 En el caso de autos, la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas permite en particular a los Estados Unidos de América denegar cualesquiera documentos de habilitación o licencias de explotación a una compañía aérea que haya sido designada por el Reino de Suecia pero en la que una parte sustancial de la propiedad y el control efectivo no pertenezcan a este Estado miembro o a nacionales suecos o americanos, o revocar los citados documentos y licencias que ya hayan sido expedidos en favor de dicha compañía.

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

121 En cambio, de la formulación de la citada cláusula se desprende que los Estados Unidos de América tienen en principio obligación de conceder los documentos de habilitación o las licencias de explotación adecuados a las compañías aéreas en las que una parte sustancial de la propiedad y el control efectivo pertenezcan al Reino de Suecia o a nacionales suecos (en lo sucesivo, «compañías aéreas suecas»).

122 Resulta de lo anterior que siempre es posible excluir a las compañías aéreas comunitarias de la aplicación del Acuerdo de transporte aéreo entre el Reino de Suecia y los Estados Unidos de América, mientras que las compañías aéreas

suecas 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 Suecia.

123 Procede añadir que esta discriminación no tiene origen en el eventual comportamiento de los Estados Unidos de América sino directamente en la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas, que precisamente reconoce a los Estados Unidos de América el derecho a adoptar tal comportamiento.

124 Resulta de lo anterior que la cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas es contraria al artículo 52 del Tratado.

125 Por tanto, el incumplimiento imputado al Reino de Suecia al amparo del artículo 52 del Tratado resulta fundado.

126 Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5 y 52 del Tratado 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 1944, 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 SIR ofrecidos o utilizados en el territorio sueco y

— que reconocen a los Estados Unidos de América el derecho a denegar o revocar los derechos de tráfico en los casos en que las compañías aéreas designadas por el Reino de Suecia no sean propiedad de éste o de nacionales suecos.

Costas

127 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha pedido que se condene al Reino de Suecia y han sido desestimados en lo fundamental los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

128 Con arreglo al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, el Reino de los Países Bajos cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Declarar que el Reino de Suecia 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) nº 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos, y nº 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, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 3089/93 del Consejo, de 29 de octubre de 1993, al haber contraído o mantenido en vigor, a pesar de la renegociación del Acuerdo de transporte aéreo de 16 de diciembre de 1944 entre el Reino de Suecia y los Estados Unidos de América, 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 sueco y

— que reconocen a los Estados Unidos de América el derecho a denegar o revocar los derechos de tráfico en los casos en que las compañías aéreas designadas por el Reino de Suecia no sean propiedad de éste o de nacionales suecos.

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **Condenar en costas al Reino de Suecia.**

4) **El Reino de los Países Bajos cargará con sus propias costas.**

Puissochet	Schintgen	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de noviembre de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias