

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)  
de 14 de de julio de 2005 \*

En el asunto C-433/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 10 de octubre de 2003,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por la Sra. C. Schmidt y los Sres. W. Wils y A. Manville, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Federal de Alemania**, representada por el Sr. W.-D. Plessing, en calidad de agente, asistido por el Sr. G. Schohe, Rechtsanwalt,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y los Sres. C. Gulmann, J. Makarczyk y P. Kūris, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;

Secretario: Sr. R. Grass;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de marzo de 2005;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 En su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita 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 del Reglamento (CEE) n° 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 (DO L 373, p. 1), por lo que respecta a los acuerdos mencionados en el apartado a), así como del Reglamento (CE) n° 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 (DO L 175, p. 7), por lo que respecta a los acuerdos mencionados en el apartado b):

- a) al haber negociado, firmado, ratificado y aplicado, individualmente:
- el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de Rumanía sobre navegación interior, firmado en Bonn el 22 de octubre de 1991 (BGBl. 1993 II, p. 770; en lo sucesivo, «acuerdo celebrado con Rumanía»);
  
  - el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Polonia sobre navegación interior, firmado en Varsovia el 8 de noviembre de 1991 (BGBl. 1993 II, p. 779; en lo sucesivo, «acuerdo celebrado con Polonia»), y
  
  - el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de Ucrania sobre navegación interior, firmado en Bonn el 14 de julio de 1992 (BGBl. 1994 II, p. 258; en lo sucesivo, «acuerdo celebrado con Ucrania»), y
- b) al haberse negado a denunciar los acuerdos celebrados con Rumanía, Polonia y Ucrania, así como:
- el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República Socialista Checoslovaca sobre navegación interior, firmado en Praga el 26 de enero de 1988 (BGBl. 1989 II, p. 1035; en lo sucesivo, «acuerdo celebrado con Checoslovaquia»), y

- el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República Popular de Hungría sobre navegación interior, firmado en Budapest el 15 de enero de 1988 (BGBl. 1989 II, p. 1026; en lo sucesivo, «acuerdo celebrado con Hungría»).

## Marco jurídico

### *Normativa comunitaria*

### Disposiciones del Tratado CE

- 2 El artículo 10 CE está redactado como sigue:

«Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas 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 Por lo que respecta al ámbito de los transportes, el artículo 70 CE establece que los Estados miembros perseguirán los objetivos del Tratado en el marco de una política común.

4 El artículo 71 CE, apartado 1, dispone:

«Para la aplicación del artículo 70, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, 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, 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 Basándose en esta última disposición, el Consejo adoptó los Reglamentos n<sup>os</sup> 3921/91 y 1356/96.

Reglamento nº 3921/91

- 6 Conforme a su tercer considerando, el Reglamento nº 3921/91 pretende que se admita que los transportistas no residentes puedan efectuar transportes nacionales de mercancías o personas por vía navegable en las mismas condiciones que las que el Estado miembro imponga a sus propios transportistas.
  
- 7 A estos efectos, el artículo 1, párrafo primero, del mencionado Reglamento establece que, a partir del 1 de enero de 1993, se admitirá a todo transportista de mercancías o de personas por vía navegable para efectuar transportes nacionales de mercancías o de personas por vía navegable por cuenta ajena en un Estado miembro en el que no esté establecido, práctica denominada «cabotaje», siempre que esté establecido en un Estado miembro de conformidad con la legislación de dicho Estado miembro y, en su caso, esté autorizado en dicho Estado miembro para efectuar transportes internacionales de mercancías o de personas por vía navegable. El segundo párrafo del citado artículo establece que, en caso de que cumpla estas condiciones, el referido transportista podrá ejercer el cabotaje con carácter temporal en el Estado miembro de que se trate sin estar obligado a crear en éste una sede u otro tipo de establecimiento.
  
- 8 Además, el artículo 2, apartado 1, del mismo Reglamento dispone que, para ser admitido a efectuar el cabotaje, el transportista deberá utilizar exclusivamente buques cuyo propietario o propietarios sean personas físicas que tengan su domicilio en un Estado miembro y sean nacionales de un Estado miembro, o personas jurídicas que tengan su domicilio social en un Estado miembro y pertenezcan mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros.
  
- 9 Por último, según el artículo 6 del Reglamento nº 3921/91, las disposiciones de éste no afectarán a los derechos ya existentes con arreglo al Convenio revisado para la navegación del Rin, firmado en Mannheim el 17 de octubre de 1868 (en lo sucesivo, «Convenio de Mannheim»).

Reglamento nº 1356/96

- 10 Como se desprende de su título y de su segundo considerando, el Reglamento nº 1356/96 tiene como objetivo obtener la libre prestación de servicios en el ámbito del transporte de mercancías o personas por vía navegable entre los Estados miembros mediante la eliminación de toda restricción impuesta a los prestadores de servicios por su nacionalidad o por el hecho de que estén establecidos en un Estado miembro distinto de aquél en que debe realizarse la prestación.
- 11 Los artículos 1 y 2 de dicho Reglamento establecen que 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. El citado artículo 2 recoge asimismo los requisitos de dicha autorización.
- 12 A tenor del artículo 3 del mismo Reglamento, las disposiciones de éste «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), ni a los derechos derivados de las obligaciones internacionales de la Comunidad».

*Acuerdos bilaterales celebrados por la República Federal de Alemania*

- 13 Los acuerdos mencionados en el apartado 1 de la presente sentencia (en lo sucesivo, conjuntamente, «acuerdos bilaterales») contienen disposiciones relativas a la utilización recíproca de las vías navegables por buques de las partes contratantes para el transporte de personas y mercancías.

- 14 Dichos acuerdos establecen, en particular, que el transporte de personas y/o de mercancías efectuado por los buques de una parte contratante entre puertos de la otra parte (cabotaje) y el transporte de personas y/o de mercancías efectuado por los buques de una parte contratante entre puertos de la otra parte y los de un Estado tercero (tráfico con Estados terceros) se supeditan a una autorización especial de las autoridades competentes de las partes contratantes de que se trata.
- 15 Los acuerdos celebrados con Hungría y Checoslovaquia se ratificaron mediante dos leyes de 14 de noviembre de 1989 y entraron en vigor el 31 de enero y el 4 de mayo de 1990, respectivamente. Los acuerdos celebrados con Rumanía y Polonia se ratificaron mediante dos leyes de 19 de abril de 1993 y entraron en vigor el 9 de julio y el 1 de noviembre de 1993, respectivamente. El acuerdo celebrado con Ucrania se ratificó mediante una ley de 2 de febrero de 1994 y entró en vigor el 1 de julio de 1994.

### **Antecedentes del litigio y procedimiento administrativo previo**

- 16 El 28 de junio de 1991, la Comisión remitió al Consejo una recomendación para una decisión relativa a la apertura de negociaciones sobre la celebración de un acuerdo multilateral entre la Comunidad y terceros países en el ámbito del transporte de personas y mercancías por vía navegable.
- 17 Mediante Decisión de 7 de diciembre de 1992, el Consejo «autorizó a la Comisión para negociar un acuerdo multilateral sobre las normas aplicables al transporte fluvial de viajeros y mercancías entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y Polonia y los Estados partes del Convenio del Danubio (Hungría, Checoslovaquia, Rumanía, Bulgaria, antigua URSS, antigua Yugoslavia y Austria), por otra parte» (en lo sucesivo, «Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992»).

- 18 A raíz de dicha Decisión del Consejo, la Comisión, mediante escrito de 20 de abril de 1993, solicitó a varios Estados miembros, entre ellos a la República Federal de Alemania, «que se abstuvieran de cualesquiera iniciativas que pudieran comprometer el buen desarrollo de las negociaciones iniciadas en el ámbito comunitario y, en particular, que renunciaran a la ratificación de los acuerdos ya rubricados o firmados y a emprender nuevas negociaciones con los países de Europa central y oriental en materia de navegación interior».
- 19 El 8 de abril de 1994, el Consejo decidió que debía darse prioridad al desarrollo de las negociaciones con la República Checa, la República de Hungría, la República de Polonia y la República Eslovaca.
- 20 Las negociaciones multilaterales desarrolladas por la Comisión condujeron, el 5 de agosto de 1996, a la rúbrica de un proyecto de acuerdo multilateral, basándose en el cual 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.
- 21 No obstante, a día de hoy, la Comunidad no ha celebrado ningún acuerdo multilateral con los países de que se trata.
- 22 Mediante un escrito de requerimiento de 10 de abril de 1995 y un escrito de requerimiento complementario de 24 de noviembre de 1998, la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 226 CE y solicitó a la República Federal de Alemania que denunciara los acuerdos bilaterales.

- 23 Al haber refutado el Gobierno alemán, en sus respuestas de 23 de junio de 1995 y 26 de febrero de 1999, que la celebración de los acuerdos bilaterales constituyera una violación del Derecho comunitario, la Comisión emitió el 28 de febrero de 2000 un dictamen motivado en el que instaba a la República Federal de Alemania a adoptar las medidas necesarias para atenerse al referido dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación.
- 24 Por considerar que la situación seguía siendo insatisfactoria, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

### **Sobre la admisibilidad**

- 25 El Gobierno alemán sostiene, en primer lugar, que el recurso es inadmisibile por lo que respecta a los acuerdos celebrados con Hungría y Checoslovaquia. En su opinión, éstos no habían sido analizados en el dictamen motivado.
- 26 Baste señalar a este respecto que, por lo que se refiere al motivo sobre la incompatibilidad de los acuerdos bilaterales con el Reglamento nº 1356/96, el dictamen motivado alude de manera inequívoca y en repetidas ocasiones a los acuerdos celebrados con Hungría y Checoslovaquia y que, en el punto 2 de su respuesta al dictamen motivado, la República Federal de Alemania tomó expresamente posición sobre este tema.
- 27 En segundo lugar, el Gobierno alemán impugna la admisibilidad del recurso en la medida en que la Comisión hace referencia en él a las sentencias de 5 de noviembre de 2002, «Cielos abiertos», 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), cuando precisamente éstas fueron pronunciadas con posterioridad a la terminación del procedimiento administrativo previo. Según el Gobierno alemán, antes de interponer el recurso por incumplimiento, la Comisión debería haber remitido a la República Federal de Alemania un nuevo dictamen motivado que tuviera en cuenta ese nuevo contexto jurisprudencial.

- 28 Si bien es cierto que el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 226 CE está circunscrito por el procedimiento administrativo previsto por dicha disposición y, en consecuencia, el dictamen motivado de la Comisión y el recurso han de fundarse en idénticas imputaciones, esta exigencia, no obstante, no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta en su formulación, cuando el objeto del litigio no se ha ampliado ni se ha modificado sino que, por el contrario, solamente se ha restringido (véanse, en particular, las sentencias de 16 de septiembre de 1997, Comisión/Italia, C-279/94, Rec. p. I-4743, apartados 24 y 25; de 25 de abril de 2002, Comisión/Francia, C-52/00, Rec. p. I-3827, apartado 44, y de 11 de julio de 2002, Comisión/España, C-139/00, Rec. p. I-6407, apartados 18 y 19).
- 29 Pues bien, al referirse en su recurso a las sentencias sobre Cielos abiertos, antes citadas, la Comisión simplemente pretendió tener en cuenta la jurisprudencia más reciente relativa a los principios por los que se rige la competencia externa exclusiva de la Comunidad, sin ampliar, modificar, ni restringir siquiera el objeto del litigio, tal y como se define en el dictamen motivado de 28 de febrero de 2000.
- 30 De las consideraciones anteriores se desprende que procede acordar la admisibilidad del recurso.

### **Sobre el recurso**

- 31 Con carácter preliminar, el Gobierno alemán solicita al Tribunal de Justicia que declare que el recurso ha quedado sin objeto por lo que respecta a los acuerdos

celebrados con Checoslovaquia, Hungría y Polonia, debido a la adhesión a la Unión Europea, el 1 de mayo de 2004, de la República Checa, de la República de Hungría, de la República de Polonia y de la República Eslovaca.

- 32 A este respecto, basta con recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por este Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 11 de octubre de 2001, Comisión/Austria, C-110/00, Rec. p. I-7545, apartado 13, y de 19 de febrero de 2004, Comisión/Luxemburgo, C-310/03, Rec. p. I-1969, apartado 7).
- 33 En el presente asunto, el plazo señalado en el dictamen motivado expiró el 28 de abril de 2000, por lo que la adhesión de la República Checa, de la República de Hungría, de la República de Polonia y de la República Eslovaca a la Unión Europea no es relevante en el presente litigio.
- 34 La Comisión formula tres alegaciones en apoyo de su recurso. En primer lugar, reprocha a la República Federal de Alemania que haya invadido la competencia externa exclusiva de la Comunidad en el sentido de la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, AETC (22/70, Rec. p. 263). En segundo lugar, invoca la infracción del artículo 10 CE. En tercer lugar, sostiene que los acuerdos bilaterales son incompatibles con el Reglamento n° 1356/96.

*Sobre el primer motivo, basado en la invasión de la competencia externa exclusiva de la Comunidad*

Alegaciones de las partes

- 35 Mediante su primer motivo, la Comisión sostiene que la República Federal de Alemania ha invadido la competencia externa exclusiva de la Comunidad para

celebrar acuerdos internacionales en el sentido de la sentencia AETC, antes citada, al negociar, firmar, ratificar y aplicar los acuerdos celebrados con Polonia, Rumanía y Ucrania. En su opinión, dichos acuerdos afectan a las normas comunes adoptadas por la Comunidad en el Reglamento nº 3921/91.

- 36 En concreto, la Comisión considera que, en cuanto que permiten, mediante una autorización especial, el acceso al cabotaje en Alemania a transportistas de los países terceros de que se trata, los referidos acuerdos afectan a las normas comunes contenidas en el Reglamento nº 3921/91, en la medida en que éstas armonizan plenamente, a partir del 1 de enero de 1993, las condiciones de admisión al cabotaje en los Estados miembros de la Comunidad.
- 37 A este respecto, la Comisión alega que el Reglamento nº 3921/91 no se refiere únicamente a los transportistas comunitarios, sino también a los de países terceros, puesto que su artículo 6 reconoce los derechos de acceso de los transportistas suizos en virtud del Convenio de Mannheim.
- 38 El Gobierno alemán sostiene que las disposiciones establecidas en los acuerdos celebrados con Polonia, Rumanía y Ucrania no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 3921/91 o en un ámbito ya cubierto en gran medida por éste, de modo que tales acuerdos no afectan a las normas comunes adoptadas por la Comunidad en dicho Reglamento.
- 39 En efecto, el Gobierno alemán considera que el Reglamento nº 3921/91 tiene un carácter puramente interno. A su juicio, este Reglamento sólo regula el cabotaje por las vías navegables de un Estado miembro realizado por transportistas establecidos en otros Estados miembros y no contiene ninguna cláusula relativa a las condiciones en que transportistas de países terceros pueden ser autorizados a prestar servicios de cabotaje en las vías navegables de la Comunidad.

- 40 A este respecto, el Gobierno alemán alega que la remisión al Convenio de Mannheim, que aparece en el artículo 6 del Reglamento nº 3921/91, no puede ser interpretada como una cláusula relativa al trato que debe dispensarse a los nacionales de países terceros. Considera que esta disposición únicamente afecta a Suiza y no hace sino confirmar los derechos que para ésta se derivan del citado Convenio.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 41 Es preciso señalar que, si bien el Tratado CE no atribuye expresamente una competencia externa a la Comunidad en materia de transportes por vía navegable, los artículos 71 CE, apartado 1, y 80 CE, apartado 1, establecen, sin embargo, una facultad de actuación de la Comunidad en dicho ámbito.

- 42 Pues bien, en los apartados 16 a 18 y 22 de su sentencia AETC, antes citada, el Tribunal de Justicia ha declarado 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. 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 fuere, 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. 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 Estados terceros. En la medida en que se adoptan normas comunitarias para realizar los fines del Tratado, los Estados miembros no pueden, fuera del marco de las instituciones comunes, contraer compromisos que puedan afectar a dichas normas o alterar su alcance.

- 43 En efecto, si los Estados miembros fueran libres de contraer compromisos internacionales que afectasen a normas comunes, se pondrían en peligro la consecución del objetivo perseguido por dichas normas así como la de la misión de la Comunidad y de los objetivos del Tratado (sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo, C-266/03, Rec. p. I-4805, apartado 41).
- 44 El Tribunal de Justicia ha recordado concretamente en sus sentencias «Cielos abiertos», antes citadas, las circunstancias en las que puede verse afectado o alterado el alcance de las normas comunes por obligaciones internacionales contraídas por los Estados miembros y, por ende, las condiciones en las que adquiere la Comunidad una competencia externa exclusiva como consecuencia del ejercicio de su competencia interna.
- 45 Así sucede cuando dichas obligaciones internacionales están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de las normas comunes o, en cualquier caso, dentro de un ámbito ya cubierto en gran medida por tales normas, aunque no exista ninguna contradicción entre éstas y las referidas obligaciones (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 108).
- 46 En consecuencia, 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 (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 109).
- 47 Lo mismo sucede también, 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 (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 110).

- 48 Como se desprende de su título y de sus artículos 1 y 2, el Reglamento nº 3921/91 establece las condiciones de admisión en los transportes nacionales de mercancías o personas por vía navegable en un Estado miembro por lo que respecta únicamente a los transportistas comunitarios. En efecto, tales disposiciones sólo se refieren a los transportistas de mercancías o personas por vía navegable establecidos en un Estado miembro y que utilizan buques cuyo propietario o propietarios son personas físicas que tienen su domicilio en un Estado miembro y son nacionales de un Estado miembro, o personas jurídicas que tienen su domicilio social en un Estado miembro y pertenecen mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros (sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 46).
- 49 La referencia a los derechos ya existentes con arreglo al Convenio de Mannheim, que se recoge en el artículo 6 del Reglamento nº 3921/91, no puede llevar a una conclusión diferente, puesto que, en virtud de dicha disposición, la Comunidad se limita a hacer constar los derechos derivados para Suiza del citado Convenio (sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 47).
- 50 De lo anterior se deduce que el Reglamento nº 3921/91 no regula las condiciones de admisión de los transportistas no comunitarios en los transportes nacionales de mercancías o personas por vía navegable en un Estado miembro (sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 48).
- 51 Puesto que los acuerdos celebrados con Polonia, Rumanía y Ucrania no están comprendidos dentro de un ámbito ya cubierto por el Reglamento nº 3921/91, no cabe considerar, por consiguiente, que afecten a éste por lo que se refiere al motivo invocado por la Comisión.
- 52 Además, el hecho mismo de que el Reglamento nº 3921/91 no regule la situación de los transportistas establecidos en terceros países que operan dentro de la Comunidad demuestra que la armonización realizada por dicho Reglamento no es completa.

- 53 En consecuencia, la Comisión no puede sostener fundadamente que la Comunidad adquirió una competencia externa exclusiva, en el sentido de la sentencia AETC, antes citada, en el ámbito regulado por los acuerdos celebrados con Polonia, Rumanía y Ucrania.
- 54 En estas circunstancias, debe desestimarse el primer motivo.

*Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 10 CE*

Alegaciones de las partes

- 55 Mediante su segundo motivo, la Comisión sostiene que, al ratificar y aplicar los acuerdos celebrados con Polonia, Rumanía y Ucrania después de que el Consejo decidiera, el 7 de diciembre de 1992, autorizarla para que negociara un acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad y de que, en su escrito de 20 de abril de 1993, la Comisión solicitara al Gobierno alemán que renunciase a la ratificación de dichos acuerdos, la República Federal de Alemania ha puesto en peligro la ejecución de dicha decisión y ha incumplido, por tanto, las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE. En su opinión, la negociación por parte de la Comisión de un acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad y su posterior firma por el Consejo resultan más complicadas por la interferencia de las iniciativas individuales de un Estado miembro.
- 56 En su réplica, la Comisión añade que el mantenimiento en vigor, mediante una comunicación de 24 de marzo de 1993, publicada el 22 de abril de 1993 en el *Bundesgesetzblatt* (BGBl. 1993 II, p. 762), del acuerdo celebrado con Checoslovaquia también constituye una infracción del artículo 10 CE.

- 57 El Gobierno alemán sostiene que los Estados miembros no pueden, en virtud del principio de cooperación leal, verse obligados a denunciar acuerdos bilaterales ya celebrados con países terceros por el hecho de que la Comisión haya iniciado negociaciones en idéntico ámbito que el regulado por dichos acuerdos. A su juicio, en la medida en que el resultado de dichas negociaciones y la firma de un acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad son inciertos por naturaleza, tal denuncia crearía una situación de vacío jurídico hasta la eventual entrada en vigor de dicho acuerdo multilateral.
- 58 En cualquier caso, el referido Gobierno considera que se atuvo a las exigencias del artículo 10 CE, puesto que, tras haber consultado a la Comisión durante la negociación de los acuerdos bilaterales, se comprometió a denunciarlos a partir de la firma de un acuerdo comunitario y redujo a seis meses el plazo de denuncia de aquéllos.
- 59 Asimismo, alega que los acuerdos bilaterales se firmaron antes de que se adoptara la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 60 Por lo que respecta, en primer lugar, a la admisibilidad del motivo referente al mantenimiento en vigor del acuerdo celebrado con Checoslovaquia, es preciso señalar que fue formulado por la Comisión en su escrito de réplica y que, por lo tanto, no puede ser objeto de examen por el Tribunal de Justicia. En efecto, la Comisión no menciona tal motivo en su escrito de interposición del recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de julio de 1988, Comisión/Bélgica, 298/86, Rec. p. 4343, apartado 8).

- 61 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, una de las partes no puede, en el curso del proceso, modificar el propio objeto del litigio, de modo que la fundamentación del recurso sólo debe examinarse en relación con las pretensiones contenidas en el escrito de interposición del recurso (véanse, en particular, las sentencias de 25 de septiembre de 1979, Comisión/Francia, 232/78, Rec. p. 2729, apartado 3, y de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia, C-256/98, Rec. p. I-2487, apartado 31).
- 62 En consecuencia, debe declararse la inadmisibilidad del motivo invocado por la Comisión en la medida en que se refiere al mantenimiento en vigor del acuerdo celebrado con Checoslovaquia.
- 63 En segundo lugar, por lo que respecta a la fundamentación de dicho motivo, es preciso recordar que el artículo 10 CE obliga a los Estados miembros a facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y a abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado.
- 64 Asimismo, es necesario recordar que dicho deber de cooperación leal es de aplicación general y no depende ni del carácter exclusivo o no de la competencia comunitaria de que se trate ni del posible derecho de los Estados miembros a contraer obligaciones frente a países terceros (sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 58).
- 65 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los Estados miembros están sujetos a deberes particulares de acción y de abstención en una situación en que la Comisión ha presentado al Consejo propuestas que, aunque éste no haya aceptado, constituyen el punto de partida de una acción comunitaria concertada (sentencias de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido, 804/79, Rec. p. 1045, apartado 28, y de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 59).

- 66 Pues bien, la adopción de una decisión mediante la cual se autoriza a la Comisión a negociar un acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad marca el comienzo de una acción comunitaria concertada en el plano internacional y supone, por ello, para los Estados miembros, si no un deber de abstenerse, cuando menos una obligación de estrecha cooperación entre éstos y las instituciones comunitarias de modo que se facilite el cumplimiento de la misión de la Comunidad y se garantice la unidad y la coherencia de la acción y de la representación internacionales de ésta (sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 60).
- 67 En el presente caso, como ha señalado el Abogado General en el punto 92 de sus conclusiones, la adopción de la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992 supuso un cambio sustancial del contexto jurídico en el que se enmarcaban los acuerdos celebrados con Polonia, Rumanía y Ucrania y hacía necesarias una cooperación y una concertación más estrechas con la Comisión antes de proceder a la ratificación y a la aplicación de dichos acuerdos.
- 68 Como ha señalado, por otra parte, el Abogado General en los puntos 90 y 91 de sus conclusiones, si bien se realizaron consultas entre el Gobierno alemán y la Comisión en el momento de la negociación y de la firma de los acuerdos celebrados con Polonia, Rumanía y Ucrania, es decir, antes de la adopción de la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992, ha quedado acreditado que, después de esa fecha, la República Federal de Alemania procedió a la ratificación y a la aplicación de dichos acuerdos sin haber cooperado o haberse concertado con la Comisión.
- 69 Al actuar así, dicho Estado miembro puso en peligro la ejecución de la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992 y, por lo tanto, el cumplimiento de la misión de la Comunidad, así como la realización de los fines del Tratado.

- 70 La consulta a la Comisión era tanto más obligada cuanto que el Consejo y la Comisión, por lo que se refiere al procedimiento de negociación del acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad, habían convenido aplicar las normas de conducta recogidas en un pacto de caballeros anejo al mandato de negociación de 7 de diciembre de 1992 y que establecían una estrecha coordinación entre la Comisión y los Estados miembros. A este respecto, el título II, punto 3, letra d), de dicho pacto de caballeros dispone que «la Comisión se expresará durante las negociaciones en nombre de la Comunidad y los representantes de los Estados miembros sólo podrán intervenir previa invitación de la Comisión» y que «los representantes de los Estados miembros se abstendrán de tomar cualquier medida que pueda afectar a la buena actuación de la Comisión en el ejercicio de sus funciones».
- 71 Si bien es cierto, como sostiene el Gobierno alemán, que los acuerdos bilaterales fueron firmados antes de la adopción de la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 1992, no es menos cierto que los acuerdos celebrados con Polonia, Rumanía y Ucrania se ratificaron y aplicaron después de tal fecha.
- 72 Por último, el hecho de que el Gobierno alemán se comprometiera a denunciar los acuerdos bilaterales a partir de la firma de un acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad, no demuestra que se haya cumplido la obligación de cooperación leal establecida en el artículo 10 CE. En efecto, en la medida en que tal denuncia se produciría tras la negociación y la firma de dicho acuerdo, carecería de todo efecto útil, puesto que no habría facilitado en absoluto las negociaciones multilaterales desarrolladas por la Comisión.
- 73 De lo anterior se deduce que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, al haber ratificado y aplicado los acuerdos celebrados con Polonia, Rumanía y Ucrania sin haber cooperado o haberse concertado con la Comisión.

74 De todo ello se desprende que el segundo motivo es fundado, en el sentido que se indica en el apartado anterior.

*Sobre el tercer motivo, basado en la incompatibilidad de los acuerdos bilaterales con el Reglamento n° 1356/96*

#### Alegaciones de las partes

75 Mediante su tercer motivo, la Comisión sostiene que el mantenimiento, tras la adopción del Reglamento n° 1356/96, de las disposiciones de los acuerdos bilaterales que prevén la posibilidad de que los buques matriculados en los países terceros de que se trata presten servicios de transporte por vía navegable entre la República Federal de Alemania y otros Estados miembros de la Comunidad, mediante una autorización especial de la autoridad competente, es incompatible con los artículos 1 y 2 de dicho Reglamento así como con los objetivos generales de éste.

76 A juicio de la Comisión, al permitir la concesión unilateral de derechos de acceso por la República Federal de Alemania o, al menos, al reservar a dicho Estado miembro el derecho a conceder unilateralmente derechos de acceso a vías navegables comunitarias a transportistas que no cumplan las condiciones previstas en el Reglamento n° 1356/96, los acuerdos bilaterales modifican, de modo unilateral y sin control por la Comunidad, la naturaleza y el alcance de las normas establecidas por el Derecho comunitario en materia de libre prestación de servicios de transporte por vía navegable entre los Estados miembros. Pues bien, según la Comisión, consta que los transportistas y las empresas de navegación checas, húngaras, polacas, rumanas, eslovacas y ucranianas susceptibles de ser autorizados, con arreglo a los referidos acuerdos, a prestar servicios de transporte entre la República Federal de Alemania y los demás Estados miembros de la Comunidad no cumplen ninguna de dichas condiciones.

- 77 El Gobierno alemán sostiene que los acuerdos bilaterales no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1356/96 o de un ámbito ampliamente cubierto por éste.
- 78 Según dicho Gobierno, el Reglamento nº 1356/96 tiene como único objetivo crear el mercado interior mediante el establecimiento de las normas comunes aplicables al transporte de mercancías o personas por vía navegable entre los Estados miembros y no incluye ninguna disposición que regule el acceso de las empresas de países terceros a los servicios de transporte de personas o mercancías por vía navegable en el territorio de la Comunidad.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 79 Es preciso recordar que el principal objetivo del Reglamento nº 1356/96 es la realización de la libre prestación de servicios en el ámbito del transporte de mercancías o personas por vía navegable entre los Estados miembros mediante la eliminación de toda restricción o discriminación impuesta a los prestadores de servicios por motivos de su nacionalidad o lugar de establecimiento.
- 80 Según el artículo 2 del Reglamento nº 1356/96, dicho régimen de libre prestación de servicios de transporte de mercancías o personas por vía navegable lo disfruta todo transportista que:

— está establecido en un Estado miembro conforme a la legislación de dicho Estado;

- está facultado para realizar en tal Estado transportes internacionales de mercancías o personas por vía navegable;
  
- utiliza, en las operaciones de transporte anteriormente mencionadas, embarcaciones de navegación interior matriculadas en un Estado miembro o, si no están matriculadas, que posean un certificado de pertenencia a la flota de un Estado miembro, y
  
- cumple los requisitos que figuran en el artículo 2 del Reglamento nº 3921/91, es decir, utiliza buques cuyo propietario o propietarios son personas físicas que tienen su domicilio en un Estado miembro y son nacionales de un Estado miembro, o personas jurídicas que tienen su domicilio social en un Estado miembro y pertenecen mayoritariamente a nacionales de los Estados miembros.

81 Si bien el Reglamento nº 1356/96 establece un régimen de libre prestación de servicios de transporte por vía navegable entre los Estados miembros de la Comunidad a favor de los transportistas establecidos en ellos, es preciso señalar que el sistema así creado por dicho Reglamento no tiene por objeto o efecto impedir que los transportistas establecidos en países terceros o los buques matriculados en éstos presten tales servicios entre Estados miembros de la Comunidad (véase la sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 73).

82 Por otra parte, los acuerdos bilaterales no crean un sistema de libre prestación de servicios de transporte de mercancías o personas por vía navegable entre los Estados miembros a favor de los transportistas checos, húngaros, polacos, eslovacos, rumanos y ucranianos, sino que se limitan a prever la posibilidad, mediante una autorización especial de las autoridades competentes de las partes en dichos acuerdos, de que los buques matriculados en los países terceros de que se trata presten tales servicios entre la República Federal de Alemania y otros Estados miembros de la Comunidad.

- 83 De lo anterior se desprende que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, las disposiciones de los acuerdos bilaterales no modificaron la naturaleza ni el alcance de las normas del Reglamento nº 1356/96.
- 84 En estas circunstancias, procede desestimar el tercer motivo.
- 85 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede, por un lado, declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, al haber ratificado y aplicado los acuerdos bilaterales sin haber cooperado o haberse concertado con la Comisión y, por otro lado, desestimar el recurso en todo lo demás.

### **Costas**

- 86 A tenor del artículo 69, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. Dado que el recurso de la Comisión sólo se ha estimado parcialmente, procede decidir que cada parte cargará con sus propias costas.

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

- 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 aplicado, sin haber cooperado o haberse concertado con la Comisión de las Comunidades Europeas:**

- el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de Rumanía sobre navegación interior, firmado en Bonn el 22 de octubre de 1991;
  
- el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Polonia sobre navegación interior, firmado en Varsovia el 8 de noviembre de 1991, y
  
- el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de Ucrania sobre navegación interior, firmado en Bonn el 14 de julio de 1992.

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.

Firmas