

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MARCO DARMON

presentadas el 16 de marzo de 1994 \*

Señor Presidente,  
Señores Jueces,

1. Mediante el presente recurso de anulación, el Parlamento Europeo (en lo sucesivo, «Parlamento») imputa al Consejo no haberle consultado de nuevo con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 1 del artículo 75 del Tratado CEE. <sup>1</sup>

2. Recordemos los hechos.

3. El 4 de marzo de 1987, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Reglamento por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los servicios de transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro. <sup>2</sup>

4. Como consecuencia de la sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo

(«política común de transportes»), <sup>3</sup> dicha propuesta, compuesta de seis artículos, aplica en la materia el principio de igualdad de trato y dispone que debe permitirse a los transportistas no residentes «[...] realizar servicios de transportes nacionales en las mismas condiciones que el Estado miembro de que se trate imponga a sus propios transportistas». <sup>4</sup>

5. Va dirigida a «*todo transportista de viajeros por carretera por cuenta ajena*» <sup>5</sup> siempre que sea nacional de uno de los Estados miembros y que la empresa de transportes sea administrada efectivamente por nacionales comunitarios. <sup>6</sup>

6. Al ser consultado el 17 de marzo de 1987, el Parlamento, visto el informe de la Comisión de Transportes, adoptó el 21 de enero de 1988 cuatro enmiendas que se refieren a i) la definición de los «servicios no regulares» (artículo 1), ii) el aplazamiento de la fecha de entrada en vigor del Reglamento (artículo 2), iii) la aplicación de sanciones en caso de infracciones cometidas por el transportista (artículo 4), iv) la obligación impuesta a los Estados miembros de notificar a la Comisión las disposiciones adoptadas para la aplicación del Reglamento (artículo 5). <sup>7</sup>

\* Lengua original: francés.

1 — Dicho artículo fue modificado por el punto 16 del artículo G del Tratado de la Unión Europea. El ámbito de los transportes está comprendido desde entonces en el procedimiento de cooperación que establece el artículo 189 C del Tratado CE.

2 — COM(87) 31 final (DO C 77, p. 13).

3 — 13/83, Rec. p. 1513.

4 — Tercer considerando.

5 — Artículo 2; el subrayado es mío.

6 — Véase el artículo 3.

7 — DO 1988, C 49, pp. 85, 121 y 122.

7. Al haberse opuesto la Comisión a dichas enmiendas, se aplazó la votación del proyecto de Resolución legislativa del Parlamento. Finalmente, en la sesión de 10 de marzo de 1988, el Parlamento aprobó la propuesta de la Comisión con sujeción a tres enmiendas de compromiso.<sup>8</sup> La Resolución<sup>9</sup> mencionaba, dicho sea de paso, que el Parlamento «pide al Consejo que vuelva a consultarle en caso de que se proponga modificar sustancialmente la propuesta de la Comisión».<sup>10</sup>

8. El 4 de noviembre de 1988, se sometió al Consejo una propuesta modificada que recoge dos enmiendas del Parlamento.<sup>11</sup> El artículo 1 dispone desde entonces que el Reglamento es aplicable a los transportes nacionales de viajeros realizados en autocares y autobuses aptos para transportar a más de nueve personas. Se añade igualmente que los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión las disposiciones adoptadas relativas a la ejecución del Reglamento. La enmienda que proponía que se retrasase un año la fecha de aplicación del Reglamento no fue recogida por la Comisión.

9. Basándose en esta propuesta, el Consejo adoptó, el 23 de julio de 1992, el Reglamento (CEE) n° 2454/92 por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro.<sup>12</sup> El Parlamento declaró, además,

que, el 27 de julio de 1992, había solicitado ser consultado de nuevo.<sup>13</sup>

10. Al contrario de la propuesta inicial de la Comisión, el Reglamento prevé expresamente una «aplicación *progresiva*»<sup>14</sup> del libre acceso.

11. Se diferencia de aquélla en siete puntos:

— Los servicios no regulares no entran en el ámbito de aplicación del Reglamento hasta el 1 de enero de 1996 con excepción de los servicios de «excursiones» abiertos inmediatamente al cabotaje (apartado 1 del artículo 3).

— Se excluyen los servicios regulares del ámbito de aplicación del Reglamento, salvo los especializados destinados al transporte de trabajadores, de colegiales y estudiantes en las zonas fronterizas (apartado 2 del artículo 3).

— En función de un informe de la Comisión que ha de redactarse antes de que fina-

8 — DO 1988, C 94, p. 109.

9 — *Ibidem*, p. 125.

10 — Punto 4.

11 — COM(88) 596 final (DO C 301, p. 8).

12 — DO L 251, p. 1.

13 — Véase el escrito del Presidente del Parlamento presentado como anexo 6 al recurso, que el Consejo ha declarado no haber recibido nunca (escrito de contestación, punto 11).

14 — Se añadió esta fórmula al segundo considerando; el subrayado es mío.

lice 1995, el Consejo *podrá* ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento a otros servicios de transporte de viajeros (artículo 12).

de nuevo. Por consiguiente, dicha omisión afecta a la validez del Reglamento, que debe anularse.

— La remisión a las disposiciones nacionales se limita a ciertos puntos precisos enumerados expresamente (artículo 4).

— El transportista deberá tener en su poder un certificado —confirmando que está autorizado, conforme a la legislación comunitaria en la materia, a ejercer la profesión de transportista de viajeros por carretera en el ámbito de los transportes internacionales— y los documentos de control (artículo 5 y Anexo I, artículo 6 y Anexo II).

— La Comisión podrá adoptar medidas de salvaguardia, previa consulta a un Comité consultivo (artículos 8 y 9).

— El Estado miembro de acogida tendrá la facultad de sancionar al transportista no residente que cometa infracciones (artículo 10).

12. Según el Parlamento, dichas diferencias tienen carácter sustancial y no podrían haberse adoptado sin que fuera consultado

13. Obsérvese, antes de examinar el fondo del asunto, que el Consejo no discute<sup>15</sup> —como hizo en el asunto C-65/90—<sup>16</sup> la admisibilidad del recurso. Ya no se pone en tela de juicio la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de los recursos de anulación interpuestos por el Parlamento dirigidos a salvaguardar sus prerrogativas, admitida en primer lugar por la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo («Tchernobyl»),<sup>17</sup> y refrendada más tarde por el Tratado de la Unión Europea.<sup>18</sup>

14. Precisamente, el Tribunal de Justicia ha considerado que «[...] entre las prerrogativas conferidas al Parlamento figura, en particular, su participación, en los casos previstos en los Tratados, en el procedimiento de elaboración de los actos normativos»<sup>19</sup> y que «[...] la consulta válida al Parlamento [...] es uno de los medios que permiten al Parlamento participar de modo efectivo en el procedimiento legislativo de la Comunidad [...]».<sup>20</sup>

15 — Escrito de contestación, p. 4.

16 — Que dio lugar a la sentencia de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo (Rec. p. I-4593), mediante la cual el Tribunal de Justicia anuló el Reglamento (CEE) n° 4059/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 390, p. 3).

17 — C-70/88, Rec. p. I-2041, apartado 27.

18 — Véase el párrafo tercero del artículo 173 del Tratado CE en su versión modificada por el punto 53 del artículo G del Tratado de la Unión Europea.

19 — Sentencia de 16 de julio de 1992, antes citada en la nota 16, apartado 13.

20 — *Ibidem*, apartado 14. Véase igualmente el apartado 16 de la sentencia de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo (C-316/91, Rec. p. I-625).

15. Abordemos el fondo del asunto.

16. En las sentencias «Isoglucosa» de 29 de octubre de 1980, el Tribunal de Justicia subrayó la importancia del procedimiento de consulta del Parlamento para el equilibrio institucional de la Comunidad:

«La consulta [...] es el medio que permite al Parlamento participar efectivamente en el proceso legislativo de la Comunidad. Esta competencia representa un elemento esencial del equilibrio institucional ordenado por el Tratado. Es el reflejo, aunque limitado, en la Comunidad, de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder por medio de una asamblea representativa. Por lo tanto, la consulta regular del Parlamento en los casos previstos por el Tratado constituye una formalidad sustancial cuya inobservancia lleva consigo la nulidad del acto afectado» (*traducción provisional*).<sup>21</sup>

17. La obligación de *consultar nuevamente* al Parlamento no está prevista en el Tratado.<sup>22</sup> El Tribunal de Justicia considera igualmente que

«[...] la exigencia de consultar al Parlamento Europeo durante el procedimiento legislativo, en los casos previstos por el Tratado, implica la necesidad de consultarle nuevamente siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el cual ya se haya consultado al Parlamento, salvo en los casos en que las enmiendas respondan, en lo fundamental, al deseo expresado por el propio Parlamento».<sup>23</sup>

18. Como señala acertadamente el Parlamento,<sup>24</sup> de ello se deduce que la nueva consulta es necesaria en función de «criterios objetivos, es decir, la comparación de dos textos».

19. Midamos bien lo que está en juego en el presente asunto. Reducir en extremo la exigencia de una nueva consulta equivaldría a alejar al Parlamento del procedimiento legislativo cuando el texto finalmente adoptado diverge sustancialmente de aquél sobre el que ya ha sido consultado. Inversamente, generalizarla conduciría a una segunda lectura sistemática y a una confusión entre los procedimientos de consulta y de cooperación.

21 — Sentencias de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo (138/79, Rec. p. 3333), apartado 33 y de 29 de octubre de 1980, Maizena/Consejo (139/79, Rec. p. 3393), apartado 34.

22 — En una resolución sobre las relaciones entre el Parlamento y el Consejo adoptada el 9 de julio de 1981, el Parlamento «insta al Consejo a consultarle de nuevo en el marco del procedimiento legislativo cuando la Comisión modifica la propuesta inicial sobre la que ya se ha pronunciado el Parlamento y dichas modificaciones no han sido objeto de un debate del Parlamento» [DO 1981, C 234, pp. 52 y ss., especialmente p. 54, letra b) del punto 11]. Véase igualmente el artículo 62 del reglamento interno del Parlamento.

23 — Sentencia de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 16. Véanse igualmente las sentencias de 15 de julio de 1970, ACF Chemiefarma (41/69, Rec. p. 661), apartado 178, y de 4 de febrero de 1982, Buyi y otros (817/79, Rec. p. 245), apartado 23.

24 — Escrito de réplica, punto 9.

20. La argumentación del Parlamento se basa en dos puntos:

- 1) La cuasi exclusión de los servicios regulares del ámbito de aplicación *ratione materiae* del Reglamento, por una parte, y el aplazamiento al 1 de enero de 1996 de la liberalización total en materia de servicios no regulares, por otra, constituyen modificaciones sustanciales.
- 2) Un conjunto de modificaciones que afectan al procedimiento de admisión al cabotaje y a las formalidades del sistema de la propuesta.<sup>25</sup>

21. Examinémoslos sucesivamente.

I. ¿Constituyen modificaciones sustanciales la cuasi exclusión de los servicios regulares y el aplazamiento de la liberalización de los servicios no regulares?

22. Llama vivamente la atención la semejanza entre el presente asunto y el que dio lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de

julio de 1992, antes citada, que anuló el Reglamento (CEE) n° 4059/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro.

23. En este último asunto, la propuesta inicial disponía la admisión de *todo* transportista de mercancías por carretera por cuenta ajena, establecido en un Estado miembro y habilitado para efectuar dichos transportes internacionales, a los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro distinto de aquél en el que está establecido.

24. El Reglamento n° 4059/89 i) fijaba un contingente comunitario de cabotaje que comprendía 15.000 autorizaciones de una duración de dos meses<sup>26</sup> y ii) no era aplicable, transitoriamente, hasta el 1 de julio de 1992, al tener que adoptar el Consejo, antes del 1 de julio de 1992, un *nuevo* Reglamento que definiera el régimen definitivo del cabotaje.<sup>27</sup>

25. En este caso, la propuesta inicial contenía el principio de la *completa libertad* de cabotaje en materia de servicios regulares de transporte de viajeros por carretera así como en materia de «servicios de lanzadera» o de «servicios discrecionales».

25 — Véanse el recurso, punto 25, y el escrito de réplica, puntos 20, 21 y 22.

26 — Apartado 1 del artículo 2.

27 — Artículo 9.

26. En lo referente al servicio regular, el Reglamento impugnado limita el ámbito de aplicación del cabotaje únicamente a los servicios especializados que permiten el transporte de trabajadores, de colegiales y de estudiantes en las zonas fronterizas. El cabotaje solo podrá extenderse a otros servicios regulares de transporte de viajeros mediante un *nuevo* Reglamento del Consejo adoptado a propuesta de la Comisión, debiendo ésta informar al Consejo, al efecto, antes del 31 de diciembre de 1995.<sup>28</sup>

27. De este modo, en materia de servicios regulares y con excepción de un supuesto marginal, el cabotaje queda excluido del ámbito de aplicación del Reglamento hasta la adopción de una nueva normativa.

28. En cuanto a los servicios no regulares, la propuesta inicial preveía, al igual que para los servicios regulares, un acceso ilimitado y a corto plazo a los transportes nacionales para los servicios de lanzadera o discrecionales. El Reglamento adoptado retrasa su liberalización al 1 de enero de 1996 y limita hasta dicha fecha el cabotaje en la materia a los servicios en «excursiones».

29. En estos dos ámbitos, el Reglamento sustituye la apertura completa y a corto plazo del cabotaje objeto de la propuesta por una aplicación parcial en un caso, y progresiva en el otro.

28 — Artículo 12 del Reglamento n° 2454/92.

30. Como tuve ocasión de subrayar en mis conclusiones en el asunto C-65/90, la existencia de una diferencia sustancial entre la propuesta inicial y el Reglamento finalmente adoptado puede ser resultado no sólo de modificaciones de método o de fondo sino igualmente de disposiciones que hayan desaparecido del texto definitivo.<sup>29</sup>

31. Por lo que respecta a los servicios regulares, veo en su cuasi exclusión, esto es, una reducción extrema del ámbito de aplicación *ratione materiae* y *loci* de la normativa, modificaciones «[que] afectan a la propia esencia del mecanismo establecido y [que], por consiguiente, deben calificarse de sustanciales».<sup>30</sup> Obsérvese por otra parte que el Consejo no ha intentado demostrar que esta cuasi exclusión no es una modificación sustancial.<sup>31</sup>

32. En lo referente a los servicios no regulares, consta que el Consejo podía, sin una nueva consulta, retrasar la fecha de entrada en vigor cuyo aplazamiento ya había sido propuesto por el propio Parlamento en su primera enmienda. A este respecto, un plazo de tres años para aplicar una liberalización total del cabotaje en materia de servicios no regulares no puede considerarse

29 — Punto 47 (Rec. 1992, p. I-4611).

30 — Sentencia de 16 de julio de 1992, apartado 19.

31 — El Gobierno español sostiene que no existe modificación sustancial cuando el *objetivo* perseguido por la normativa comunitaria no ha sido modificado entre la propuesta y el texto definitivo. Observa que existe entre ambos una *identidad de objeto*, esto es, la eliminación de las restricciones aplicables por razón de la nacionalidad a los transportistas no residentes (p. 7 de la traducción francesa del escrito de intervención). Dicho criterio no tiene en cuenta, en mi opinión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia (véanse la sentencia de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 16 y la jurisprudencia citada).

sustancialmente diferente del previsto. Sin embargo, como ya he subrayado, el Consejo no podía, sin una nueva consulta, limitar el ámbito de aplicación *ratione materiae* de la admisión a los transportes de cabotaje sin consultar de nuevo al Parlamento.

33. Resumiré los términos de mi comparación.

34. En materia de transporte tanto de viajeros como de mercancías, la propuesta inicial planteaba el principio de la libertad de cabotaje sin restricciones.

35. En materia de mercancías, éste fue limitado mediante sujeción a contingentes y una admisión temporal. El Tribunal de Justicia ya calificó una limitación similar de modificación sustancial en su citada sentencia, de 16 de julio de 1992.

36. Aquí, el ámbito de aplicación *ratione materiae* y *loci* del cabotaje de viajeros está fuertemente restringido. El Tribunal de Justicia debería, pues, deducir las mismas consecuencias.

37. Pero, ¿corresponden estas modificaciones sustanciales al *deseo* del Parlamento, como sostiene el Consejo, haciendo inútil la nueva consulta?

38. Con la salvedad de las cuatro enmiendas antes mencionadas, el Parlamento aprobó expresamente la propuesta inicial de la Comisión.<sup>32</sup>

39. No hay mención, en aquéllas, a limitaciones al ámbito de aplicación *ratione materiae* y *loci* del cabotaje. Por el contrario, el Parlamento había tenido buen cuidado, mediante su enmienda relativa al artículo 1 del Reglamento, de recoger los conceptos de «servicios regulares» y «servicios no regulares».

40. Para afirmar que el Reglamento adoptado sigue la orientación deseada por el Parlamento, el Gobierno español, parte coadyuvante que apoya las pretensiones del Consejo, se basa, a mi juicio erróneamente, en los dictámenes de varias comisiones parlamentarias que, antes de la adopción de la Resolución, llamaron la atención del Parlamento sobre la necesidad de «moderar la medida de liberalización propuesta».<sup>33</sup>

41. Dichos dictámenes, en efecto, no vinculan en modo alguno al propio Parlamento. No concretan el «deseo» de esta Institución que sólo puede resultar de su Resolución legislativa y, en su caso, de las enmiendas que propone. De este modo, en la sentencia de 16 de julio de 1992, para examinar si las modificaciones efectuadas por el Consejo

32 — Véanse puntos 6 y 7 *supra*.

33 — Escrito de intervención, p. 8 de la traducción francesa.

correspondían a sus deseos, el Tribunal de Justicia se refirió únicamente al dictamen y a las enmiendas que había adoptado.<sup>34</sup>

42. Para intentar demostrar que la cuasi exclusión de los servicios regulares no justificaba una nueva consulta al Parlamento, el Consejo declara, en primer lugar, que dicha modificación correspondía al deseo del Parlamento de aplicación *progresiva* del cabotaje por carretera como se deduce de los dictámenes emitidos en materia de cabotaje de mercancías por carretera en el marco del procedimiento de adopción del Reglamento n° 4059/89,<sup>35</sup> y seguidamente del Reglamento (CEE) n° 3118/93,<sup>36</sup> que lo sustituyó.<sup>37</sup> Por lo tanto, respondería a las «orientaciones preconizadas por el propio Parlamento».<sup>38</sup>

43. Pero, ¿puede el Consejo, para evitar una nueva consulta en un determinado procedimiento legislativo, tener en cuenta el dictamen emitido por el Parlamento en el marco de la adopción de un texto distinto, pretextando que lo considera conexo? Dicho de otro modo, ¿puede el Consejo, por sí sólo, decidir que dicho ámbito es conexo a otro y que el dictamen del Parlamento en el primer caso es válido para el segundo?

44. Veo dos obstáculos que se oponen a ello: el primero de orden *institucional*, y el segundo de orden *material*.

45. En efecto, el Consejo no puede prescindir, sin cuestionar de nuevo el carácter *obligatorio* de la nueva consulta en caso de modificaciones sustanciales y, por lo tanto, el equilibrio institucional deseado por los Tratados, de volver a consultar al Parlamento cada vez que, según él, éste ha emitido de antemano su dictamen en un procedimiento legislativo conexo.

46. Se erigiría entonces en juez de esta relación de conexión, transfiriendo en su provecho una apreciación que compete únicamente al Parlamento. Por tanto, contrariamente a lo que sostiene, no puede admitirse que el Consejo «ponga al día el dictamen del Parlamento».<sup>39</sup>

47. Además, tal modo de proceder abre la puerta a desviaciones inevitables desde el momento en que el Consejo adopte una concepción *extensiva* del concepto de conexión. ¿Puede ser válido el dictamen emitido por el Parlamento en el marco de la adopción de un Reglamento relativo a los transportes de viajeros? ¿Ha de ser el Consejo el juez de la cuestión?

34 — Apartado 19.

35 — Antes mencionado, nota 16.

36 — Del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 279, p. 1).

37 — Escrito de contestación, punto 22. Dicha argumentación es sostenida igualmente por el Gobierno español, p. 12 de la traducción francesa de su escrito de intervención.

38 — Escrito de contestación, punto 31.

39 — Punto 25 del escrito de contestación.

48. Finalmente, lo que es más fundamental, los procedimientos de adopción de las disposiciones comunitarias no pueden dejarse a la libre apreciación de las Instituciones. Al referirse a la sentencia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo,<sup>40</sup> el Abogado General Sr. Jacobs recordó que

«[...] las normas relativas a las modalidades mediante las que adoptan sus decisiones las Instituciones comunitarias están establecidas en el Tratado y no pueden quedar al arbitrio de los Estados miembros o de las propias Instituciones».<sup>41</sup>

49. Por lo tanto, no hay lugar aquí para un «principio elemental de economía procesal» que, según el Gobierno español, permitiría, en ciertos casos, al Consejo remitirse al dictamen del Parlamento emitido en un procedimiento legislativo conexo.<sup>42</sup>

50. Pero existe otro obstáculo, de orden material.

51. Ciertamente, el establecimiento del cabotaje en materia de transportes por carretera esta vinculado al relativo al transporte

de viajeros por carretera. Situados en el marco de la letra b) del apartado 1 del artículo 75 del Tratado CEE, los Reglamentos adoptados se refieren en ambos casos a la admisión de transportistas no residentes a los transportes nacionales.

52. Sin embargo, no se deduce de ningún texto emanado del Parlamento con ocasión del procedimiento de adopción de los Reglamentos n<sup>os</sup> 4059/89 y 3118/93 relativos al cabotaje en materia de transporte de mercancías por carretera, que éste haya procedido a un *enfoque global* del problema del cabotaje o que los dictámenes emitidos en el marco del transporte de mercancías sean igualmente válidos para el transporte de viajeros.

53. Las particularidades y la autonomía de ambos sectores y la necesidad de buscar soluciones adaptadas a los problemas planteados por cada uno de ellos se deducen suficientemente del hecho de que i) la Comisión presentó propuestas diferentes para las distintas modalidades de transporte por carretera, ii) las soluciones adoptadas son divergentes, incluso si en ambos casos sus efectos limitan el alcance del cabotaje. En un caso se ha escogido el establecimiento de unos contingentes comunitarios, en el otro la limitación del ámbito de aplicación *ratione materiae* y *loci* del Reglamento.

54. Sólo en el supuesto de que el Parlamento se hubiera referido expresamente, en el marco del procedimiento de adopción del Reglamento examinado, a un dictamen emitido en otro procedimiento, podría basarse en él el Consejo. En su defecto, tiene la

40 — 68/86, Rec. p. 855, apartado 38.

41 — Conclusiones en la sentencia de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo (antes citada en la nota 20), punto 25.

42 — Escrito de intervención, p. 11 de la traducción francesa.

obligación de consultar de nuevo al Parlamento en caso de modificación sustancial.

cabotaje. Tuvo «plena consciencia»<sup>45</sup> de que se plantearían cuestiones delicadas, tales como la aplicación progresiva del cabotaje.

55. No es, pues, convincente el motivo de contestación basado en los dictámenes emitidos por el Parlamento en materia de transportes de mercancías por carretera.

59. El Consejo deduce de ello, paradójicamente, que no era necesaria una nueva consulta. Por el contrario, considero que, precisamente en tales ámbitos, en los que los intereses en juego, en particular los económicos y políticos, son considerables, el Parlamento debe estar en situación de ejercer plenamente sus atribuciones consultivas.

56. En segundo lugar, el Consejo alega que la liberalización total del cabotaje en materia de transporte de viajeros por carretera tropezó con un obstáculo de tipo jurídico: la confusión entre libertad de establecimiento y libre prestación de servicios.<sup>43</sup> ¿Cómo ser prestatario de servicios de transporte lejos de las zonas fronterizas sin estar al mismo tiempo *establecido* en el Estado de acogida?

## II. El conjunto de otras modificaciones

57. Suponiendo que esta cuestión jurídica fuera pertinente —no fue planteada, por lo que parece, en los otros casos de liberalización de los transportes—, pienso que hacía necesario precisamente que se recabara de nuevo el dictamen del Parlamento.

60. El Parlamento enumera las cinco modificaciones siguientes que afectan al procedimiento y a las formalidades:<sup>46</sup>

- La limitación a ciertos puntos precisos de la remisión a la aplicación de las disposiciones nacionales: precio y condiciones del contrato, peso y dimensiones de los vehículos, normas de seguridad, etc. (artículo 4).
- La obligación de presentar un certificado (artículo 5).

58. A este propósito, el Consejo destaca que el Parlamento «[...] no ignoraba [...] las grandes dificultades, tanto técnicas como políticas, que suscitaría la elaboración de normas comunes [...]»<sup>44</sup> en materia de

<sup>43</sup> — Puntos 27, *in fine*, y 29 del escrito de contestación.

<sup>44</sup> — Punto 7 del escrito de contestación.

<sup>45</sup> — *Ibidem*, punto 8.

<sup>46</sup> — Recurso, apartado 25.

— La obligación de presentar un documento de control (artículo 6).

— El establecimiento de medidas de salvaguardia con la creación de un Comité consultivo (artículos 8 y 9).

— La imposición de sanciones en caso de infracción (artículo 10).

61. Al sintetizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Abogado General Sr. Mancini, en sus conclusiones en el asunto Roviello,<sup>47</sup> señala que no procede una nueva consulta al Parlamento cuando las modificaciones «a) no alteren los aspectos esenciales de la disposición sobre la que tienen incidencia [...]; b) tengan un carácter meramente técnico, es decir que impliquen modificaciones de método o, en todo caso, no substanciales [...]; c) correspondan a un deseo del Parlamento».

62. Sin que sea necesario pronunciarse sobre si un conjunto de modificaciones relativas al procedimiento de admisión al cabotaje y sus formalidades equivale a una modificación sustancial, me limitaré a las siguientes observaciones.

63. En cuanto a las sanciones, recuérdese que el Parlamento había propuesto que se establecieran mediante su enmienda al artículo 4 de la propuesta.

64. La limitación de la aplicación de las disposiciones nacionales a ciertos ámbitos (artículo 4) corresponde igualmente a un deseo del Parlamento.<sup>48</sup>

65. Las modificaciones que afectan a los certificados y al control de las formalidades son medidas puramente técnicas que no afectan sustancialmente a la normativa.

66. El establecimiento de medidas de salvaguardia y la creación de un comité consultivo no cambian, ciertamente, la naturaleza y el alcance del proyecto de liberalización. Por el contrario, facilitan su aplicación. Sin embargo, esta cuestión tiene una dimensión institucional importante y, como señalé en mis conclusiones en el asunto C-65/90, la atribución de una competencia en materia de salvaguardia a la Comisión o al Consejo «[...] es una cuestión importante para el equilibrio institucional de las Comunidades».<sup>49</sup> No puede ser indiferente para el Parlamento que, en este punto igualmente, debería haber sido consultado de nuevo.

47 — Sentencia de 7 de junio de 1988 (20/85, Rec. p. 2805), punto 11, *in fine*, de sus conclusiones.

48 — Véase el anexo I, punto 9, p. 12 del escrito de contestación.  
49 — Punto 56.

67. Ha llegado el momento de concluir.

68. Considero que las modificaciones sustanciales que he identificado afectaban «al sistema del proyecto en su totalidad»<sup>50</sup> y exigían una nueva consulta al Parlamento. La falta de nueva consulta constituye un vicio sustancial de forma que justifica la anulación del Reglamento.

69. Dicha anulación afecta al texto «examinado en su conjunto» y debe abarcar la totalidad del Reglamento.<sup>51</sup>

70. Finalmente, solicito al Tribunal de Justicia que mantenga los efectos de la normativa anulada hasta la adopción de un nuevo Reglamento, con arreglo al párrafo segundo del artículo 174 del Tratado CEE. Dar plenos efectos a la anulación tendría la consecuencia paradójica de hacer totalmente imposible toda forma de cabotaje en materia de transporte de viajeros, cuando el objetivo del Reglamento adoptado era precisamente abrir dicho mercado.

71. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

- «1) Anule el Reglamento (CEE) n° 2454/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro.
- 2) Mantenga los efectos de dicha norma hasta que el Consejo adopte un nuevo Reglamento.
- 3) Condene al Consejo a cargar con las costas del presente procedimiento, con excepción de las correspondientes a la intervención que deberán ser asumidas por el Reino de España.»

50 — Sentencia de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 20.

51 — Véase el punto 64 de mis conclusiones en el misma sentencia y el apartado 20 de la misma.