

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 1 de junio de 1994 *

En el asunto C-388/92,

Parlamento Europeo, representado por el Sr. Johann Schoo, Jefe de División del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio (en Luxemburgo) la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Antonio Sacchetti, Director del Servicio Jurídico, y Philippe Woodland, Consejero Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director Adjunto de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyado por

Reino de España, representado por el Sr. Alberto Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y por la Sra. Gloria Calvo Díaz, Abogado del Estado, miembro del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agentes, que

* Lengua de procedimiento: francés.

designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se 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 (DO L 251, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. F. Mancini, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; J. C. Moitinho de Almeida y D. A. O. Edward, Presidentes de Sala; R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (Ponente) y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Darmon;

Secretario: Sra. Louterman-Hubeau, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 1 de marzo de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 16 de marzo de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de octubre de 1992, el Parlamento Europeo solicitó, con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, la anulación del 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 (DO L 251, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento»), invocando un menoscabo de sus prerrogativas por parte del Consejo.
- 2 Este Reglamento, que se basa en el artículo 75 del Tratado, dispone que cualquier transportista de viajeros por carretera por cuenta ajena que esté establecido en un Estado miembro, de conformidad con su legislación, y esté autorizado para ejercer la profesión de transportista de viajeros por carretera en el ámbito de los transportes internacionales, será admitido, en las condiciones que se establecen en el Reglamento, para efectuar, con carácter temporal, transportes nacionales de viajeros por carretera por cuenta ajena y en otro Estado miembro, sin disponer en él de sede o de otro establecimiento. Estos transportes nacionales se denominarán «transportes de cabotaje» (artículo 1 del Reglamento).
- 3 Hasta el 31 de diciembre de 1995, la admisión a los transportes de cabotaje en forma de servicios no regulares se limitará a las «excursiones». Después de dicha fecha, los transportes de cabotaje serán admitidos para todos los servicios no regulares (apartado 1 del artículo 3 del Reglamento).
- 4 En la zona fronteriza de un Estado miembro podrán efectuarse transportes de cabotaje en forma de servicios regulares especializados destinados al transporte

entre el domicilio y el lugar de trabajo de los trabajadores y al transporte entre el domicilio y el centro de enseñanza de colegiales y estudiantes, siempre que, en particular, la distancia total del transporte no sea superior a 50 kilómetros en línea recta en ambos sentidos (apartado 2 del artículo 3 del Reglamento). La Comisión informará al Consejo, antes del 31 de diciembre de 1995, sobre la oportunidad de estudiar la ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento a otros servicios regulares de transporte de viajeros y presentará si procede una propuesta de Reglamento (apartado 1 del artículo 12 del Reglamento).

- 5 De los autos resulta que el acto impugnado tuvo su origen en una propuesta de Reglamento, presentada por la Comisión al Consejo el 4 de marzo de 1987 (DO C 77, p. 13). Esta propuesta, basada en el artículo 75 del Tratado, establecía, en su artículo 2, que a partir del 1 de enero de 1989 todo transportista de viajeros por carretera por cuenta ajena que, estando establecido en otro Estado miembro, esté facultado en él para efectuar transportes internacionales de viajeros y reúna los requisitos establecidos en la Directiva 74/562/CEE del Consejo, de 12 de noviembre de 1974, relativa al acceso a la profesión de transportista de viajeros por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales (DO L 308, p. 23; EE 07/02, p. 25), «podrá realizar servicios de transportes nacionales de viajeros por carretera por cuenta ajena en servicio regular, discrecional o de lanzadera en un Estado miembro distinto del Estado donde esté establecido; podrá ejercer esta actividad con carácter temporal sin necesidad de fijar en ese Estado miembro un domicilio social, de crear una empresa u otro establecimiento».
- 6 Previa consulta del Consejo, el Parlamento emitió su dictamen en una Resolución de 10 de marzo de 1988 (DO C 94, p. 125) mediante la cual aprobó la propuesta de la Comisión, salvo tres enmiendas.
- 7 Al considerar que dos de dichas enmiendas eran aceptables, la Comisión presentó, el 4 de noviembre de 1988, una propuesta modificada al Consejo (DO C 301, p. 8). Esta señala que el Reglamento se aplicaría a los autocares y autobuses aptos para

transportar a más de nueve personas y añade la obligación por parte de los Estados miembros de comunicar las disposiciones adoptadas para la ejecución de dicho Reglamento. Dichas modificaciones fueron incorporadas por el Consejo [letra d) del artículo 2 y artículo 13 del Reglamento]. En cambio, la Comisión no adoptó la tercera enmienda propuesta por el Parlamento consistente en retrasar un año la fecha de entrada en vigor del Reglamento.

- 8 El 23 de julio de 1992, el Consejo adoptó el Reglamento impugnado.
- 9 En apoyo de su recurso, el Parlamento Europeo alega que el acto impugnado ha infringido un requisito sustancial de forma al hacer caso omiso del derecho del Parlamento a participar en el proceso legislativo comunitario. Según éste, la obligación, por parte del Consejo, de consultar al Parlamento conforme al artículo 75 del Tratado incluye el deber de consultarlo de nuevo cuando se considere una modificación sustancial de la propuesta acerca de la cual ha emitido su dictamen el Parlamento. Ahora bien, éste ha sido el caso, en el presente asunto, de la cuasi exclusión de los servicios regulares del ámbito de aplicación material del Reglamento así como del aplazamiento al 1 de enero de 1996 de la liberalización total del cabotaje en materia de servicios no regulares.
- 10 De la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia resulta 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 (véanse las sentencias de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo, C-65/90, Rec. p. I-4593, y de 5 de octubre de 1993, Driessen y otros, asuntos acumulados C-13/92, C-14/92, C-15/92 y C-16/92, Rec. p. I-4751, apartado 23).

- 11 Procede destacar que la propuesta inicial de la Comisión sobre la que el Parlamento había emitido su dictamen preveía, en su artículo 2, que todo transportista de viajeros por carretera por cuenta ajena establecido en otro Estado miembro, que esté facultado en ese país para efectuar transportes internacionales de viajeros y que reúna los requisitos fijados por la Directiva 74/562, antes mencionados, podrá realizar servicios de transportes nacionales de viajeros por carretera por cuenta ajena en servicio regular, discrecional o de lanzadera en un Estado miembro distinto del Estado donde esté establecido.

- 12 En cambio, el Reglamento adoptado por el Consejo sólo contempla, en lo referente a los servicios regulares, el transporte entre el domicilio y el lugar de trabajo de los trabajadores y entre el domicilio y el centro de enseñanza de colegiales y estudiantes en las zonas fronterizas. El cabotaje sólo podrá extenderse a otros servicios regulares de transporte de viajeros mediante un nuevo Reglamento del Consejo adoptado previa propuesta de la Comisión, debiendo ésta, a estos efectos, informar al Consejo antes del 31 de diciembre de 1995.

- 13 Como sostiene el Parlamento, la comparación entre la propuesta inicial de la Comisión y el Reglamento impugnado pone de manifiesto que, en materia de servicios regulares, las modificaciones efectuadas han limitado el ámbito de aplicación de la normativa a ciertos tipos de transporte de viajeros por carretera y a ciertas zonas fronterizas restringidas de tal modo que afectan a la propia esencia del mecanismo establecido. Por consiguiente, deben calificarse de sustanciales.

- 14 Sin embargo, el Consejo, apoyado por el Reino de España, alega que dichas modificaciones corresponden al deseo del Parlamento. En efecto, al adoptar el Reglamento controvertido, el Consejo siguió una orientación que en la actualidad es la misma que la del Parlamento. A este respecto, el Consejo se remite a los dictámenes del Parlamento emitidos en materia de cabotaje de mercancías por carretera en el marco del procedimiento de adopción de su Reglamento (CEE) n° 3118/93 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). Mientras que originariamente el Parlamento aprobó la propuesta de la Comisión previendo una liberalización inmediata y casi incondicional del cabotaje de

mercancías, se ha pronunciado, en el marco de una nueva consulta sobre esta misma cuestión, sin ambigüedades, por una aplicación progresiva de la liberalización (DO C 150, p. 336). Por tanto, en el caso de autos, el Consejo ha puesto al día el dictamen del Parlamento.

- 15 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, cuando el Reglamento adoptado corresponde ampliamente al deseo expresado por el Parlamento, el Consejo puede prescindir de una nueva consulta (véase la sentencia de 4 de febrero de 1982, Buyl y otros/Comisión, 817/79, Rec. p. 245, apartado 23). En el caso de autos, hay que declarar que el Consejo no ha presentado ningún texto que permita concluir que el Parlamento se ha pronunciado expresamente a favor de una liberalización progresiva del cabotaje de viajeros. La Resolución citada por el Consejo, que se refiere a la liberalización del cabotaje de mercancías, es decir, un sector diferente del de autos, no contiene, en efecto, indicación alguna en este sentido. Por tanto, no puede acogerse el argumento del Consejo.

- 16 Sin embargo, el Reino de España se refiere a los dictámenes de varias comisiones parlamentarias que, antes de la adopción de la Resolución de 10 de marzo de 1988, se pronunciaron en favor de una liberalización progresiva del cabotaje de viajeros.

- 17 A este respecto, procede destacar que, para examinar si las modificaciones introducidas por el Consejo corresponden al deseo del Parlamento, no se puede hacer referencia a las opiniones expresadas por comisiones parlamentarias que preceden a la adopción de una resolución legislativa que pone fin al procedimiento de consulta.

- 18 Dado que las modificaciones antes mencionadas afectan al sistema del proyecto en su totalidad y que por tanto bastan por sí solas para exigir una nueva consulta al Parlamento, no es necesario examinar los demás motivos de la parte demandante.
- 19 Ante tales circunstancias, el hecho de que el Parlamento no haya sido consultado por segunda vez dentro del procedimiento legislativo previsto en el artículo 75 del Tratado constituye un vicio sustancial de forma, que debe acarrear la anulación del acto objeto de litigio.
- 20 En su escrito de contestación, el Consejo ha solicitado al Tribunal de Justicia que limite los efectos de una posible anulación del Reglamento.
- 21 A este respecto, es necesario recordar que, según jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la aplicación de los principios de la libertad de prestación de servicios en materia de transportes, como se establecen en particular en los artículos 59 y 60 del Tratado, debe realizarse mediante la ejecución de la política común de transportes (sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo, 13/83, Rec. p. 1513, apartado 62). Ahora bien, la anulación pura y simple del Reglamento impugnado pondría de nuevo en tela de juicio el grado de liberalización que constituía el objetivo de dicho Reglamento.
- 22 En consecuencia, con arreglo al párrafo segundo del artículo 174 del Tratado, procede mantener los efectos del Reglamento anulado hasta que el Consejo, previa consulta válida al Parlamento, haya adoptado una nueva normativa en la materia.

Costas

- 23 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Consejo, procede condenarle en costas. Conforme al apartado 4 del artículo 69 de dicho Reglamento, el Reino de España cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) **Anular 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) **Mantener los efectos del Reglamento anulado hasta que el Consejo, previa consulta al Parlamento, haya adoptado una nueva normativa en la materia.**

3) Condenar en costas al Consejo. El Reino de España cargará con sus propias costas.

Mancini

Moitinho de Almeida

Edward

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de junio de 1994.

El Secretario

El Presidente en funciones

R. Grass

G. F. Mancini

Presidente de Salas