# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 16 de julio de 1992 *

En el asunto C-65/90,

**Parlamento Europeo,** representado por el Sr. Jorge Campinos, Jurisconsulto, asistido por los Sres. Roland Bieber, Consejero Jurídico, y Johann Schoo, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte demandante,

contra

**Consejo de las Comunidades Europeas,** representado por el Sr. Jean-Claude Piris, Jurisconsulto, y la Sra. Jill Aussant, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Xavier Herlin, Director adjunto de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE destinado a obtener la anulación del Reglamento (CEE) nº 4059/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 390, p. 3),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse y P. J. G. Kapteyn, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Darmon;
Secretario: Sr. J. A. Pompe, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 8 de enero de 1992;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 26 de febrero de 1992;

dicta la siguiente

**Sentencia**

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de marzo de 1990, el Parlamento Europeo solicitó, con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, la anulación del Reglamento (CEE) nº 4059/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 390, p. 3).

2 Este Reglamento, que se basa en el artículo 75 del Tratado CEE, establece un contingente comunitario de cabotaje que se compone de 15.000 autorizaciones de cabotaje de dos meses de duración (apartado 1 del artículo 2). Dicho contingente se reparte entre los distintos Estados miembros conforme a un criterio determinado y se aumenta anualmente a partir del 1 de junio de 1991, en función de la evolu-

ción media del tráfico interno por carretera de los Estados miembros (apartados 3 y 4 del artículo 2). En caso de que la actividad de cabotaje perturbe gravemente el mercado de los transportes interiores de una zona geográfica determinada, la Comisión, previa consulta a los Estados miembros, puede adoptar medidas de salvaguardia; dichas medidas pueden llegar hasta la exclusión temporal de la zona afectada del ámbito de aplicación del Reglamento (apartado 5 del artículo 2).

3 El Reglamento impugnado establece, además, que la realización de los transportes de cabotaje estará sometida, sin perjuicio de la aplicación de la normativa comunitaria, a las disposiciones vigentes en el Estado miembro de acogida, en lo que se refiere a los precios y condiciones que rigen el contrato de transporte, al peso y dimensiones de los vehículos de carretera, a las disposiciones relativas al transporte de determinadas categorías de mercancías, al tiempo de conducción y de descanso, así como al IVA sobre los servicios de transporte (artículo 5). El Reglamento, que entró en vigor el 1 de julio de 1990, será aplicable hasta el 31 de diciembre de 1992 (párrafos primero y segundo del artículo 9). No obstante, el Consejo se comprometió a adoptar, antes del 1 de julio de 1992, un Reglamento en el que se definiera el régimen definitivo de cabotaje, que entrará en vigor el 1 de enero de 1993 (párrafo tercero del artículo 9).

4 De los autos resulta que el acto impugnado tuvo su origen en una propuesta de Reglamento, presentada por la Comisión al Consejo el 5 de diciembre de 1985 (DO C 349, p. 26), sobre el cual el Parlamento emitió su dictamen en una Resolución de 12 de septiembre de 1986 (DO C 255, p. 236).

5 Esta propuesta, basada en el artículo 75 del Tratado CEE, establecía, esencialmente, que, a partir del 1 de enero de 1987, cualquier transportista de mercancías por carretera por cuenta ajena establecido en un Estado miembro y autorizado para efectuar transportes internacionales de mercancías por carretera sería admitido en los transportes nacionales de mercancías por carretera por cuenta ajena en otro Estado miembro; podría ejercer dichas actividades con carácter temporal en el Estado miembro interesado sin disponer en él de domicilio u otro establecimiento (artículo 1).

6 La citada propuesta preveía, además, que cualquier transportista, tal como se define en la propuesta, sería autorizado, a partir del 1 de enero de 1987, a efectuar en otro Estado miembro, sin restricciones cuantitativas o cualitativas, transportes nacionales consecutivos a un transporte de mercancías entre dos Estados miembros, siempre que el número de dichos transportes no fuera superior a dos y que los transportes se efectuaran durante el viaje de regreso, bien hacia el Estado miembro de establecimiento del transportista, o bien hacia el del lugar de partida del transporte internacional precedente (artículo 5).

7 En la reunión del Consejo que llevó, el 21 de diciembre de 1989, a la adopción del Reglamento impugnado, la Comisión modificó su propuesta inicial de acuerdo con un texto idéntico al del Reglamento. El Consejo, por mayoría cualificada, adoptó el citado Reglamento conforme a la propuesta así modificada, sin consultar nuevamente al Parlamento Europeo acerca de dicha propuesta modificada.

8 En apoyo de su recurso, el Parlamento alega una supuesta violación de su derecho a participar en el procedimiento legislativo comunitario al no habérsele consultado una segunda vez antes de adoptar el Reglamento objeto de litigio. En efecto, el Parlamento considera que esta segunda consulta era necesaria, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 75 del Tratado, habida cuenta de que el Consejo se apartó de forma apreciable de la propuesta inicial de la Comisión.

9 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, del desarrollo del procedimiento así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

## Admisibilidad

10 El Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad en virtud del apartado 1 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, mediante la que niega la legitimación activa del Parlamento para interponer un recurso de anulación.

11 En apoyo de esta excepción, el Consejo invocó, en primer lugar, los principios formulados en la sentencia de 27 de septiembre de 1988, denominada «Comitología», Parlamento/Consejo (302/82, Rec. p. 5615). Al haber tenido conocimiento, entre tanto, de la sentencia interlocutoria de 22 de mayo de 1990, denominada «Reglamento post-Tchernobyl», Parlamento/Consejo (C-70/88, Rec. p. I-2041), invocó, en las observaciones complementarias que presentó con la autorización del Tribunal de Justicia y en la vista, argumentos extraídos de esta sentencia.

12 Según el Consejo, la sentencia de 22 de mayo de 1990 revela que la legitimación que el Parlamento ostenta en virtud del artículo 173 del Tratado sólo puede ejercerse de forma excepcional, cuando el equilibrio del sistema del Tratado pueda verse amenazado, es decir, en caso de violación sustancial de las prerrogativas esenciales del Parlamento. Ahora bien, estos criterios no se cumplen en el presente caso, habida cuenta de que el presente recurso no cuestiona la base jurídica del acto impugnado y, además, no se refiere al procedimiento de cooperación, sino a un procedimiento de mera consulta al Parlamento.

13 Basta recordar, a este respecto, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 22 de mayo de 1990, antes citada, que el Parlamento Europeo tiene legitimación activa para interponer ante este Tribunal un recurso de anulación contra un acto del Consejo o de la Comisión, a condición de que el objeto del mismo no sea otro que la salvaguardia de sus prerrogativas propias y que en el mismo se invoquen únicamente motivos basados en la violación de estas últimas (apartado 27), y que, por supuesto, 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 (apartado 28).

14 Con arreglo a estos criterios, procede declarar la admisibilidad del recurso. En efecto, el Parlamento invoca un menoscabo de sus prerrogativas cuando alega que, al no haber sido consultado por segunda vez en el curso del procedimiento de adopción del Reglamento impugnado, no se le asoció debidamente a la elaboración de un acto normativo cuya adopción, según el artículo 75 del Tratado, está subordinada a la condición de la consulta previa al Parlamento. Ahora bien, la consulta válida al Parlamento, en los casos previstos por el Tratado, es uno de los medios que permiten al Parlamento participar de modo efectivo en el procedimiento legislativo de la Comunidad (véanse las sentencias de 29 de octubre de 1980, denominadas «Isoglucosa», Roquette frères/Consejo, 138/79, Rec. p. 3333, apartado 33, y Maizena/Consejo, 139/79, Rec. p. 3393, apartado 34).

15 Por consiguiente, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo.

**Fondo**

16 De la jurisprudencia 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 15 de julio de 1970, Chemiefarma/Comisión, 41/69, Rec. p. 661, y de 4 de febrero de 1982, Buyl/Comisión, 817/79, Rec. p. 245).

17 Procede destacar que la propuesta inicial presentada por la Comisión, sobre la que el Parlamento había emitido su dictamen, preveía, en su artículo 1, que cualquier transportista de mercancías por carretera por cuenta ajena establecido en un Estado miembro y autorizado para efectuar transportes internacionales de mercancías por carretera sería admitido en los transportes nacionales de mercancías por carretera por cuenta ajena en otro Estado miembro. Según el artículo 3 de la propuesta inicial, la realización de los transportes se regiría por la normativa vigente en el Estado miembro en que estos transportes se efectuaran, siempre y cuando dicha normativa se aplicara a los transportistas no residentes en las mismas condiciones que dicho Estado miembro impusiera a sus propios nacionales.

18 En cambio, el Reglamento adoptado por el Consejo sólo contempla la admisión temporal de los transportistas establecidos en un Estado miembro y autorizados para efectuar transportes internacionales de mercancías por carretera para efectuar transportes nacionales de mercancías por carretera en otro Estado miembro (artículo 1). El cabotaje sólo puede realizarse en el marco de un contingente comunitario compuesto de 15.000 autorizaciones de cabotaje de dos meses de duración (artículo 2). Por añadidura, el Reglamento sólo es aplicable hasta el 31 de diciembre de 1992, y el Consejo debía adoptar, antes del 1 de julio de 1992, un Reglamento en el que se defina el régimen definitivo de cabotaje (artículo 9).

19 La comparación entre la propuesta inicial de la Comisión y el Reglamento impugnado pone de manifiesto que el principio de libertad de cabotaje en los Estados miembros para los transportistas establecidos en otro Estado miembro fue sustituido por el principio de admisión temporal, en el marco de un contingente comunitario. Estas modificaciones afectan a la propia esencia del mecanismo establecido y, por consiguiente, deben calificarse de sustanciales. No responden a ningún deseo expresado por el Parlamento. Por el contrario, este último recomendó, en su dictamen de 12 de septiembre de 1986, una liberalización más amplia, al proponer que se añadiera al artículo 1 un apartado destinado a garantizar que los Estados miembros en los que la autorización para efectuar transportes nacionales está sujeta a restricciones cuantitativas aumenten adecuadamente el número de autorizaciones, con el fin de permitir que transportistas de otros Estados miembros participen en los transportes interiores en el momento de la concesión de autorizaciones suplementarias.

20 Estas modificaciones, que afectan al sistema del proyecto en su totalidad, bastan por sí solas para exigir una nueva consulta al Parlamento, sin necesidad de examinar los demás motivos de la parte demandante.

21 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.

**Limitación en el tiempo de los efectos de la anulación**

22 Procede recordar que el Reglamento objeto de litigio establece en su artículo 9 que el régimen establecido será aplicable hasta el 31 de diciembre de 1992.

23 En aras de la seguridad jurídica y con el fin de evitar una discontinuidad en el régimen comunitario de cabotaje, debe aplicarse el párrafo segundo del artículo 174 del Tratado, según el cual el Tribunal de Justicia puede señalar aquellos efectos del Reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.

24 En consecuencia, 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**

25 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular el Reglamento (CEE) nº 4059/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro.**

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

**3) Condenar en costas al Consejo.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de julio de 1992.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due