2. La consulta válida al Parlamento Europeo, 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. Esta exigencia implica la necesidad de consultar nuevamente al Parlamento 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.

3. La comparación entre la propuesta inicial de la Comisión que dio lugar al Reglamento nº 4059/89 y el contenido de éste tal como fue adoptado por el Consejo pone de manifiesto que el principio de la libertad para cualquier transportista establecido en un Estado miembro de ejercer una actividad de cabotaje en los demás Estados miembros fue sustituido por el principio de admisión temporal, en el marco de un contingente comunitario. Estas modificaciones sustanciales, que no responden a ningún deseo expresado por el Parlamento y que afectan al sistema del proyecto en su totalidad, bastan por sí solas para exigir una nueva consulta al Parlamento. 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 Reglamento nº 4059/89.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-65/90 *

I. Hechos

1. El presente recurso, formulado con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, tiene por objeto que se anule 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 (DO 390, p. 3), transportes llamados de «cabotaje».

2. Dicho Reglamento, que se basa en el artículo 75 del Tratado CEE, estableció 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 evolución 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 trans-

* Lengua de procedimiento: francés.

portes 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).

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, y al IVA sobre los servicios de transporte (artículo 5).

El Reglamento, que entró en vigor el 1 de julio de 1990, rige 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).

3. En lo referente a la historia del Reglamento impugnado, se debe recordar que, el 5 de diciembre de 1985, la Comisión presentó al Consejo una «propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo 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 C 349, p. 26).

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).

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).

Previa consulta al Consejo, el Parlamento emitió su dictamen en una Resolución de 12 de septiembre de 1986 (DO C 255, p. 236) por la que aprobaba, en lo esencial, la propuesta de la Comisión.

El 21 de diciembre de 1989, el Consejo adoptó el Reglamento impugnado.

4. El Parlamento Europeo funda su recurso en una supuesta violación de su derecho a tomar parte en el proceso legislativo de la Comunidad. Sostiene esencialmente que, al

apartarse de forma apreciable de la propuesta de la Comisión antes mencionada, el Consejo debería haber consultado de nuevo al Parlamento antes de adoptar el Reglamento objeto de litigio.

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

1. El recurso del Parlamento Europeo se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de marzo de 1990.

2. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de mayo de 1990, el Consejo de las Comunidades Europeas, parte demandada, propuso una excepción de inadmisibilidad en virtud del apartado 1 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento.

Mediante decisión de 21 de noviembre de 1990, el Tribunal de Justicia unió la excepción de inadmisibilidad al examen sobre el fondo, con arreglo al apartado 4 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento.

3. El *Parlamento Europeo* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule 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.

— Condene en costas a la parte demandada.

El *Consejo* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Acuerde la inadmisión del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

4. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

III. Motivos y alegaciones de las partes

1. *Admisibilidad*

a) El *Consejo* invocó, en primer lugar, en apoyo de la excepción de inadmisibilidad, 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 de la sentencia interlocutoria de 22 de mayo de 1990, denominada «Reglamento post-Tchernobyl», Parlamento/Consejo, (C-70/88, Rec. p. I-2041), expuso, en las observaciones complementarias que presentó con la autorización del Tribunal de Justicia, los argumentos siguientes:

Según el Consejo, la sentencia de 22 de mayo de 1990 revela que el Parlamento no ostenta una legitimación incondicional con

arreglo al artículo 173 del Tratado CEE y que la posibilidad de que el Parlamento se acoja a este artículo debe utilizarse 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.

El Consejo sostiene en este contexto que, a diferencia del asunto «post-Tchernobyl», el presente recurso no cuestiona la base jurídica del Reglamento impugnado, de suerte que no cabe hablar de una violación manifiesta de las prerrogativas esenciales del Parlamento, y que además no se trata en el presente caso del procedimiento de cooperación, sino de una simple consulta al Parlamento.

En el plano práctico, el Consejo subraya que, si se admitiera la impugnación de un acto por parte del Parlamento en razón de que no se ha llevado a cabo una nueva consulta, el Consejo estaría obligado a proceder a una nueva consulta siempre que introdujera modificaciones en una propuesta de la Comisión de las que requieren consulta al Parlamento. La consecuencia de ello sería una mayor complejidad y lentitud en el proceso decisorio de la Comunidad.

El Consejo recuerda por último que, cuando entre el momento en que el Parlamento emite su dictamen y el momento de la adopción de un texto transcurre un cierto lapso de tiempo, el Parlamento puede siempre adoptar otra resolución por propia iniciativa, antes de que el Consejo se pronuncie.

En todo caso, dado que la legitimación del Parlamento es una excepción a la norma general establecida por el artículo 173, debe interpretarse de forma estricta. De ello se sigue, a juicio del Consejo, que incumbe al Parlamento demostrar de forma detallada que el Consejo adoptó un acto que, por su propia naturaleza, difiere de forma apreciable de la propuesta de la Comisión, que los elementos que modificaron en lo esencial el texto considerado no responden a los deseos del Parlamento, y que estos elementos fueron adoptados sin tener en cuenta el dictamen que el Parlamento hubiera podido emitir al respecto.

b) El *Parlamento* sostiene la admisibilidad del recurso apoyándose en la sentencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, antes mencionada.

Según el Parlamento, de la letra y del espíritu de la citada sentencia no se deduce que su legitimación tenga carácter excepcional. Por el contrario, el Tribunal de Justicia ha admitido de forma general que el Parlamento está legitimado para recurrir en anulación, con la única condición de que el recurso tenga por objeto la salvaguardia de sus prerrogativas y se funde tan sólo en motivos relativos a un quebrantamiento de estas últimas.

El Parlamento rechaza la valoración del Consejo de que la consulta al Parlamento es una mera formalidad y que una nueva consulta constituye un freno al proceso de decisión y puede, a fin de cuentas, ser sustituida por una información periódica y oficiosa a los órganos del Parlamento. Esta Institución estima, en efecto, que su participación efectiva no estaría garantizada si el Consejo tuviera la libertad de modificar sustancialmente la propuesta inicial de la Comisión sin tener que consultar de nuevo al Parlamento. Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que el respeto absoluto tanto del derecho de consulta como del procedimiento de cooperación es la expresión de una misma y única prerrogativa, a saber, la participación cons-

tante de la institución parlamentaria en el proceso legislativo de la Comunidad.

El Parlamento añade que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se deduce que el Parlamento esté obligado a demostrar de forma detallada que sus prerrogativas fundamentales han sido objeto de una violación manifiesta. Esto corresponde más bien al análisis sobre el fondo del asunto, en tanto que, en la fase del examen de la admisibilidad, el Tribunal de Justicia no puede examinar si el recurso tiene por objeto la salvaguardia de las prerrogativas del Parlamento y se funda en motivos relativos a un quebrantamiento de éstas.

2. *Fondo*

a) El *Parlamento* sostiene que el acto impugnado adolece de un vicio sustancial de forma por cuanto ignora el derecho del Parlamento a participar en el proceso legislativo de la Comunidad. A su juicio, la obligación que pesa sobre el Consejo de consultar al Parlamento con arreglo al artículo 75 del Tratado CEE implica la obligación de consultarle nuevamente cuando se prevea una modificación sustancial de la propuesta sobre la que el Parlamento ha emitido su dictamen.

El Parlamento estima que el punto de partida de cualquier discusión sobre la extensión de su participación en el proceso legislativo de la Comunidad debe ser la jurisprudencia constituida por las sentencias de 29 de octubre de 1980, denominadas «Isoglucosa», Roquette frères/Consejo (138/79, Rec. p. 3333), y Maizena/Consejo (139/79, Rec. p. 3393).

En dichas sentencias, el Tribunal de Justicia declaró que «la consulta [...] es el medio que permite al Parlamento participar de modo efectivo en el proceso legislativo de la Comunidad. Esta competencia representa un elemento esencial del equilibrio institucional perseguido por el Tratado [...]. La consulta válida al Parlamento en los casos previstos por el Tratado constituye pues una formalidad sustancial cuyo incumplimiento determina la nulidad del acto de que se trata» (*traducción provisional*).

Ahora bien, si el respeto de esta obligación implica que el Parlamento exprese su opinión, éste sólo puede expresarla realmente en la medida en que tiene conocimiento de todos los elementos del proceso legislativo. Por consiguiente, a juicio del Parlamento, se debe incluir en el procedimiento de consulta el examen de todas las incidencias de la normativa propuesta (alcance y contenido del acto, ámbito de aplicación, regímenes especiales, excepciones, restricciones, etc.).

El Parlamento reconoce que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no se precisa una nueva consulta cuando la modificación de que se trate «no afecte en lo fundamental al proyecto de Reglamento considerado en su conjunto» (sentencia de 15 de julio de 1970, Chemiefarma/Comisión, 41/69, Rec. p. 661) o cuando se trata de «modificaciones de método más que de fondo» y que, además, la modificación controvertida «coincidía en gran medida con el deseo expresado por el Parlamento» (sentencia de 4 de febrero de 1982, Battaglia/Comisión, 1253/79, Rec. p. 297).

Según el Parlamento, cabe inferir de dicha jurisprudencia que debe efectuarse una nueva consulta cuando la modificación

— afecte a un aspecto esencial de la disposición de que se trata;

— implique un cambio de fondo y no de carácter meramente técnico;

— no coincida, de forma manifiesta, con los deseos por el Parlamento.

Al aplicar estos criterios en el presente caso, el Parlamento destaca que la propuesta de la Comisión tenía por objeto la aplicación de la libre prestación de servicios mediante el establecimiento de un cabotaje general sin restricción alguna a nivel comunitario. Dicho sistema es conforme a la sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo (13/83, Rec. p. 1513), en la que el Tribunal de Justicia declaró que «el Consejo ha violado el Tratado al abstenerse de garantizar la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales y de determinar las condiciones de admisión de los transportistas no residentes en los transportes nacionales en un Estado miembro».

El Parlamento recuerda que la Comisión proponía, además del cabotaje general, un «cabotaje consecutivo» vinculado a las autorizaciones de transporte intracomunitarias, limitado a dos transportes por viaje. Al establecer en favor de los transportistas no residentes determinadas libertades de las que no disfrutan los transportistas residentes, la Comisión fue más allá del mínimo necesario definido por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo, antes mencionada.

Por el contrario, siempre según el Parlamento, el Consejo estableció un sistema de cabotaje con restricciones a nivel comunitario. Dicho cabotaje por contingente comunitario sólo aumenta en función de la evolución general del tráfico y, además, está limitado en su duración (autorización de dos meses de validez) y en el tiempo (sólo es aplicable hasta el 31 de diciembre de 1992).

A juicio del Parlamento, estos dos regímenes de cabotaje se distinguen de modo fundamental:

— El sistema propuesto por la Comisión persigue una liberalización total del acceso de los transportistas no residentes al mercado de otro Estado miembro. La única limitación contenida en este sistema reside, a nivel nacional, en las restricciones cuantitativas en vigor en determinados Estados miembros. El sistema de cabotaje consecutivo previsto por la Comisión implica un factor evolutivo en el sentido de que el tipo de cabotaje está vinculado a las autorizaciones existentes y se realiza incluso sin autorización en caso de prestaciones liberalizadas.

— Por el contrario, según el Parlamento, el régimen establecido por el Consejo no permite una evolución importante de los transportes de cabotaje, ya que el único aumento previsto depende de la evolución media del tráfico por carretera. En resumidas cuentas, este régimen está limitado en el tiempo y por consiguiente sólo representa un primer paso hacia la libre prestación de servicios en este tipo de transportes. Por último, el Consejo se apartó de la propuesta de la Comisión al prever medidas de salvaguardia, en el apartado 5 del artículo 2 del Reglamento, y un cuadro de sanciones en caso de infracciones cometidas por un transportista, en el artículo 6.

En conclusión, el Parlamento estima que todas estas modificaciones de fondo y de forma son de tal importancia que habría sido indispensable consultarle nuevamente. El Parlamento precisa además en su réplica que procede realizar una nueva consulta cuando los elementos esenciales que caracterizan el acto de que se trata han sido mo-

dificados de tal suerte que el Parlamento no ha podido tenerlo en consideración en su dictamen inicial. En cambio, la obligación de realizar una nueva consulta no puede supeditarse a la condición de que el Consejo cambie el objeto de la finalidad del acto, pues en ese caso el acto controvertido debe ser anulado en todo caso por haber sido adoptado sin propuesta de la Comisión.

b) El *Consejo* sostiene que se debe consultar de nuevo al Parlamento cuando una propuesta sometida al Consejo, considerada en su conjunto, haya sufrido modificaciones esenciales. A este respecto, el Consejo recuerda que, cuando decide a propuesta de la Comisión, debe permanecer dentro del marco de dicha propuesta y por consiguiente no puede introducir en ella modificaciones esenciales. Por ejemplo, en el presente caso, en el que se le había sometido una propuesta sobre el cabotaje de los transportes por carretera, no habría podido adoptar válidamente, sobre esta base, un acto relativo al cabotaje en los transportes por vía navegable.

El Consejo recuerda que, en diciembre de 1985, la Comisión transmitió al Consejo una propuesta que sustituía a una propuesta entonces pendiente ante el Consejo. El 12 de septiembre de 1985, el Parlamento, consultado por el Consejo, emitió un dictamen sobre la propuesta de 1985 que sirvió de base a las discusiones mantenidas por el Consejo y que dio lugar a la adopción del Reglamento objeto de litigio. Como la Comisión modificó su propuesta con posterioridad, la última modificación correspondía al texto del Reglamento adoptado por el Consejo. Este adoptó el acto controvertido por mayoría cualificada, lo que hacía imposible cualquier enmienda de la propuesta.

El Consejo subraya en este contexto que la Comisión no ha sugerido en ningún momento que se consultara al Parlamento por segunda vez antes de adoptar el Reglamento, y que el propio Parlamento, que estaba al tanto de la evolución de los trabajos en el seno del Consejo, no ha pedido nunca a este último que le consultara por segunda vez.

Seguidamente, el Consejo compara las disposiciones más importantes de la propuesta inicial y del Reglamento para concluir que este último persigue la ejecución de una obligación derivada del Tratado, cuyas modalidades, no determinadas por el Tratado, se esbozaban únicamente en la propuesta inicial, principalmente mediante una remisión al Derecho nacional. El Consejo estableció así un sistema de cabotaje en los transportes de mercancías por carretera procediendo, no obstante, con arreglo a un método diferente, en determinados aspectos, del inicialmente propuesto por la Comisión. Ahora bien, el Consejo estima que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este cambio de método no exigía una nueva consulta al Parlamento.

El Consejo rechaza la alegación del Parlamento según la cual, al cambiar de método, estableció un sistema que conduce a resultados mucho menos liberalizadores que el sistema inicialmente propuesto por la Comisión. En efecto, la propuesta inicial de la Comisión implicaba restricciones como el mantenimiento de contingentes nacionales. Dichas restricciones, al igual que el contingente comunitario, eran cuantitativas, aun cuando su número no se dedujera necesariamente de la propuesta. Por otra parte, según el Consejo, la propuesta podía tener, en la práctica, un efecto más restrictivo que el Reglamento, al someter al prestador de servicios a todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes en el

Estado miembro de acogida. El Consejo afirma, además, haber descartado determinadas disposiciones de carácter restrictivo que figuraban en la propuesta y que consideró contrarias al Derecho comunitario.

En cuanto a las medidas de salvaguardia autorizadas por el apartado 5 del artículo 2 del Reglamento en caso de perturbación grave del mercado de los transportes, el Consejo recuerda que, si bien la propuesta inicial de la Comisión no contenía cláusula de salvaguardia, el Parlamento propuso una por su parte, bajo la forma de un artículo 7 *bis* que debía incluirse en la propuesta. Al incorporar al Reglamento una cláusula que permite adoptar medidas temporales de salvaguardia, el Consejo satisfizo un deseo del Parlamento, si bien a través de un procedimiento algo distinto. Sin embargo, esta diferencia de procedimiento, que consiste esencialmente en un cambio de método, no exigía una nueva consulta al Parlamento. Según el Consejo, estas mismas consideraciones valen para las sanciones previstas en el artículo 6 del Reglamento, en caso de infracciones cometidas por un transportista.

Por último, el Consejo niega que el carácter transitorio del Reglamento represente una modificación fundamental de la propuesta de la Comisión, que exija consultar de nuevo al Parlamento. Por otra parte, este último había propuesto por su parte que se añadiera un considerando según el cual, para evitar perturbaciones graves, la libre prestación de servicios en el tráfico nacional debía realizarse de forma progresiva.

En conclusión, el Consejo alega que al adoptar el Reglamento controvertido, adoptó, sin enmendarla, una propuesta modificada de la Comisión. Las enmiendas que la Comisión introdujo en su propuesta inicial no constituyen una modificación sustancial de esta última, considerada en su totalidad, pues dichas enmiendas responden a una de las características siguientes:

— bien representan cambios de método que persiguen el logro del fin propuesto (como las disposiciones relativas a la instauración del contingente comunitario);

— bien responden a un deseo expresado por el Parlamento en su dictamen sobre la propuesta inicial (como las medidas de salvaguardia, las sanciones y la liberalización progresiva);

— bien suprimen disposiciones de dudosa compatibilidad con el Tratado (como la definición de las empresas beneficiarias y la exigencia de una sede ficticia o de un garante).

El Consejo precisa además en su dúplica que la diferencia entre el punto de vista del Consejo y el de la Comisión radica principalmente en el método que debía seguirse para el establecimiento del cabotaje, y que no se ha demostrado que los efectos del método propuesto hayan sido tan diferentes de los del método adoptado que por ello la propuesta haya resultado modificada de forma sustancial.

M. Zuleeg
Juez Ponente