SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 10 de junio de 1997 *

En el asunto C-392/95,

Parlamento Europeo, representado por los Sres. Johann Schoo, Jefe de División del Servicio Jurídico, y José Luis Rufas Quintana, administrador principal de dicho Servicio, en calidad de Agentes, 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. Jean-Paul Jacqué, Director del Servicio Jurídico, y Michael Bishop, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyado por

República Francesa, representada por las Sras. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y Anne

* Lengua de procedimiento: francés.

de Bourgoing, chargé de mission de dicha Dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación del Reglamento (CE) nº 2317/95 del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (DO L 234, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; G.F. Mancini y J.L. Murray, Presidentes de Sala; P.J.G. Kapteyn (Ponente), C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, M. Wathelet y R. Schintgen, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 4 de febrero de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de marzo de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de diciembre de 1995, el Parlamento Europeo solicitó, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, la anulación del Reglamento (CE) nº 2317/95 del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (DO L 234, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento»).

2 El Reglamento está basado en el artículo 100 C del Tratado CE y se adoptó a raíz de una Propuesta de Reglamento por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, que la Comisión presentó al Consejo el 10 de diciembre de 1993 (DO 1994, C 11, p. 15).

3 El texto de dicha propuesta es el siguiente:

«El Consejo de la Unión Europea,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular su artículo 100 C,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo,

Considerando que con arreglo al artículo 100 C del Tratado la Comunidad debe determinar los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros; que el lugar que ocupa este artículo en el Tratado muestra que forma parte de las disposiciones relativas al mercado interior;

Considerando que, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 3 B del Tratado, ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado; que el reconocimiento mutuo por los Estados miembros de los visados expedidos por ellos, necesario para la plena realización del artículo 100 C, es una medida complementaria esencial para la consecución del objetivo establecido en el artículo 7 A por lo que respecta a la libre circulación de las personas;

Considerando que los terceros países deben clasificarse en función de su situación política y económica y de sus relaciones con la Comunidad y los Estados miembros, para lo que se tendrá en cuenta el grado de armonización conseguido a nivel de los Estados miembros;

Considerando que el objetivo del artículo 100 C es armonizar las normas y las prácticas de los Estados miembros al respecto; que las divergencias entre las normas y las prácticas de los Estados miembros deberían autorizarse por un período limitado mediante una medida transitoria, no pudiendo dar lugar a controles contrarios al artículo 7 A; que debería estipularse que este régimen transitorio expire el 30 de junio de 1996, y que con anterioridad a dicha fecha el Consejo deberá decidir respecto a cada tercer país si sus nacionales requerirán o no un visado;

Considerando que, a fin de garantizar que este sistema se gestiona de modo transparente y que se informa a las personas afectadas, los Estados miembros que adopten medidas destinadas a establecer este régimen transitorio y excepcional deberán notificarlo a los demás Estados miembros y a la Comisión; que por los mismos motivos dicha información deberá también publicarse en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas;*

Considerando que la información prevista en el apartado 3 del artículo 1 del presente Reglamento deberá publicarse antes de que los apartados 1 y 2 del artículo 1 y el artículo 2 sean de aplicación; que, por consiguiente, es necesario posponer la aplicación de dichas disposiciones hasta que se cumpla un mes de la entrada en vigor del presente Reglamento,

Ha adoptado el presente Reglamento:

Artículo 1

1. Los nacionales de los terceros países que figuren en el Anexo del presente Reglamento deberán estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

2. Hasta el 30 de junio de 1996 los Estados miembros decidirán si exigen visados a los nacionales de terceros países no mencionados en el Anexo. Con anterioridad a esa fecha, el Consejo decidirá, con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 100 C, si añade dichos países a la citada lista o si dispensa a sus nacionales de la necesidad de poseer un visado.

3. Cada Estado miembro notificará a los demás Estados miembros y a la Comisión las medidas adoptadas de acuerdo con el apartado 2 dentro de un plazo de 10 días

laborables a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento. Toda nueva medida adoptada con arreglo al apartado 2 deberá notificarse dentro de un plazo de 5 días laborables. La Comisión publicará la información notificada de conformidad con este apartado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.*

Artículo 2

Un Estado miembro no podrá exigir un visado a una persona que intente cruzar sus fronteras exteriores y que posea ya un visado expedido por otro Estado miembro, ya que dicho visado es válido en toda la Comunidad.

Artículo 3 [...]

Artículo 4 [...]»

4 Mediante escrito de 11 de enero de 1994 el Consejo recabó el dictamen del Parlamento Europeo sobre la Propuesta de la Comisión. En su resolución legislativa que contiene el dictamen del Parlamento de 21 de abril de 1994 (DO C 128, p. 350), el Parlamento propuso catorce enmiendas y pidió que se le consultase de nuevo en caso de que el Consejo se propusiera modificar sustancialmente la Propuesta de la Comisión.

5 En su enmienda nº 3 el Parlamento insistía en que la determinación de los países comprendidos en la lista negativa se basara en criterios claramente entendidos,

objetivos y públicamente establecidos, y en que los Estados miembros no pudieran imponer requisitos de visado a países que hubieran quedado excluidos de la lista por motivos objetivos. En las enmiendas nºs 5 y 15 incluyó una definición de las distintas categorías de visados contemplados en la Propuesta de Reglamento. En la enmienda nº 7 el Parlamento redujo el período concedido a los Estados miembros para decidir si exigen o no visados a los nacionales de países terceros no mencionados en la lista del Anexo e insistió en que se le consultara en cada actualización. En la enmienda nº 8 reforzó la prohibición impuesta a un Estado miembro de exigir un visado a una persona que solicite efectuar una estancia de corta duración en su territorio y que esté en posesión de un visado uniforme o sea titular de una autorización expedida por un Estado miembro. Por último, en las enmiendas nºs 9 y 10 sugería que se precisaran los requisitos para la expedición de visados y que se establecieran recursos en caso de denegación de visado.

6 El 25 de septiembre de 1995 el Consejo adoptó el Reglamento, que está redactado en los siguientes términos:

«El Consejo de la Unión Europea,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 100 C,

Vista la propuesta de la Comisión [...],

Visto el dictamen del Parlamento Europeo [...],

Considerando que, con arreglo al artículo 100 C del Tratado, el Consejo determinará los países terceros cuyos nacionales deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros;

Considerando que el establecimiento de la lista común aneja al presente Reglamento constituye un paso importante hacia la armonización de las políticas en materia de visados; que el párrafo segundo del artículo 7 A del Tratado establece entre otras cosas que el mercado interior supone un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de personas estará garantizada con arreglo a las disposiciones del Tratado; que los demás elementos para la armonización de las políticas en materia de visados, en particular las condiciones de expedición, serán determinados por los Estados miembros en el marco del Título VI del Tratado de la Unión Europea;

Considerando que, al establecer la mencionada lista común, es conveniente tener en cuenta prioritariamente los riesgos relacionados con la seguridad y con la inmigración ilegal; que, además, las relaciones internacionales entre los Estados miembros y los países terceros desempeñan también un papel;

Considerando que corresponde a los Estados miembros establecer, en el marco del Título VI del Tratado de la Unión Europea, los principios de que un Estado miembro no puede exigir visado a una persona que desee cruzar sus fronteras exteriores cuando dicha persona esté en posesión de un visado expedido por otro Estado miembro que se ajuste a los requisitos armonizados aplicables para la expedición de visados y que tenga validez en toda la Comunidad, o cuando la persona disponga de un documento adecuado expedido por un Estado miembro;

[...]

Considerando que la inclusión de nuevas entidades en dicha lista debe tener en cuenta sus implicaciones diplomáticas y las orientaciones tomadas por la Unión Europea en la materia; que en todo caso la inscripción de un país tercero no prejuzga en modo alguno su estatuto internacional;

Considerando que la determinación de los países terceros cuyos nacionales deben estar en posesión de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros debe efectuarse gradualmente; que los Estados miembros se esforzarán constantemente por armonizar sus políticas de visados en relación con los países terceros que no figuran en la mencionada lista común; que las presentes disposiciones no deberán afectar a la realización de la libre circulación de personas prevista en el artículo 7 A del Tratado; que, transcurrido un período de cinco años, la Comisión debería elaborar un informe sobre el estado de la armonización;

Considerando que, con el fin de garantizar la transparencia del sistema y la información de las personas afectadas, cada Estado miembro deberá comunicar a los demás Estados miembros y a la Comisión las medidas que adopte en el marco del presente Reglamento; que, por las mismas razones, dicha información debe publicarse asimismo en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas;*

Considerando que la información a que se refieren el apartado 4 del artículo 2 y el apartado 2 del artículo 4 deberá publicarse antes de que entren en vigor las restantes disposiciones; que, por consiguiente, el apartado 4 del artículo 2 y el apartado 2 del artículo 4 deberán entrar en aplicación un mes antes que las demás disposiciones del presente Reglamento,

Ha adoptado el presente Reglamento:

Artículo 1

1. Los nacionales de los países terceros que figuran en la lista común que figura en el Anexo deberán estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

2. Los nacionales de países surgidos de países que figuran en la lista común quedarán sujetos a lo dispuesto en el apartado 1 hasta que el Consejo decida otra cosa con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 100 C del Tratado.

Artículo 2

1. Los Estados miembros determinarán si los nacionales de los países terceros que no figuran en la lista común están sujetos al requisito de visado.

2. Los Estados miembros determinarán si los apátridas y los refugiados reconocidos están sujetos al requisito de visado.

3. Los Estados miembros determinarán si las personas que presenten un pasaporte o un documento de viaje expedido por un ente o autoridad territorial que no todos los Estados miembros reconozcan como Estado están obligadas a presentar visado, si dicho ente o dicha autoridad territorial no figura en la lista común.

4. En un plazo de diez días laborables a partir de la entrada en vigor del presente apartado, cada Estado miembro comunicará a los demás Estados miembros y a la Comisión las medidas que haya adoptado con arreglo a lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3. Las medidas adoptadas con posterioridad con arreglo al apartado 1 se comunicarán de igual modo dentro de un plazo de cinco días laborables.

La Comisión publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* a título informativo, las medidas notificadas con arreglo al presente apartado, así como la actualización de éstas.

Artículo 3

Cinco años después de la entrada en vigor del presente Reglamento, la Comisión elaborará un informe sobre el estado de armonización de la política de los Estados miembros en materia de visados en relación con los países terceros que no figuran en la lista común y, en su caso, presentará al Consejo propuestas relativas a las demás medidas necesarias para alcanzar el objetivo de armonización previsto en el artículo 100 C.

Artículo 4 [...]

Artículo 5 [...]

Artículo 6

El presente Reglamento no constituirá un obstáculo para una mayor armonización, cuyo alcance podría ir más allá de la lista común, entre los Estados miembros por lo que respecta a la determinación de los países terceros cuyos nacionales deberán estar provistos de visado al cruzar las fronteras exteriores.

Artículo 7

El presente Reglamento entrará en vigor el sexto mes siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, excepto el apartado 4 del artículo 2 y el apartado 2 del artículo 4 que entrarán en vigor al día siguiente de su publicación.»

Sobre la anulación del Reglamento

7 El Parlamento Europeo invoca en apoyo de su recurso la vulneración de su derecho a participar en el procedimiento legislativo comunitario, derivada de la omisión por el Consejo de consultarle por segunda vez antes de adoptar el Reglamento impugnado. Señala que esta nueva consulta es necesaria en el procedimiento establecido en el artículo 100 C del Tratado cuando, como en el caso de autos, el

texto adoptado por el Consejo contiene modificaciones sustanciales con respecto a la Propuesta de la Comisión.

8 El Parlamento afirma en primer lugar que el apartado 2 del artículo 1 de la Propuesta de la Comisión preveía el establecimiento, antes del 30 de junio de 1996, de una lista definitiva de los países cuyos nacionales deberían estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de la Comunidad, y que el artículo 2 del Reglamento, por su parte, permite a los Estados miembros decidir si los nacionales de los países terceros que no figuran en la lista común están o no sujetos al requisito de visado. El Parlamento añade que el nuevo sistema adoptado conduce a establecer una lista explícita, que figura en el Anexo del Reglamento, y listas implícitas, ya que cada Estado miembro podrá establecer su propia lista. A su juicio el Reglamento se aparta con ello del objetivo de armonización en materia de visados que constituye el objetivo del artículo 100 C del Tratado.

9 A continuación el Parlamento señala que en el Reglamento se redujo considerablemente la lista de países que figura en el Anexo de la propuesta, ya que el Consejo rebajó de 126 a 98 el número de países incluidos.

10 El Parlamento alega por último que fue suprimido el artículo 2 de la propuesta de la Comisión, que preveía el reconocimiento mutuo de los visados expedidos por los Estados miembros. Pone de relieve además que, según los considerandos segundo y cuarto del Reglamento, estos aspectos de la armonización de las políticas en materia de visados están comprendidos en el Título VI del Tratado de la Unión Europea.

11 El Consejo, por el contrario, apoyado por el Gobierno francés, considera en primer lugar que el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento se limita a precisar el alcance de la Propuesta de la Comisión, según la cual, hasta que el Consejo decida sobre los países terceros no mencionados en el Anexo, cada Estado miembro es libre de decidir si impone o no una obligación de visado a los nacionales de dichos

países. El Consejo añade que la única diferencia que existe en este punto entre la Propuesta y el Reglamento radica en que éste establece un período transitorio más largo, durante el cual los Estados miembros seguirán siendo competentes para regular los requisitos de visado aplicables a los nacionales de países terceros que no figuran en la lista común.

12 En segundo lugar, el Consejo señala que la lista común de países terceros fue modificada muy ligeramente: sólo se añadieron a ella tres países, y los que se suprimieron eran antiguas colonias de determinados Estados miembros con flujos migratorios poco importantes.

13 El Consejo pone de relieve, por último, que la Propuesta de la Comisión no preveía el reconocimiento mutuo de visados. Señala que el artículo 2 de la Propuesta se limitaba a precisar que el reconocimiento mutuo de un visado se limitaba a los casos en que éste fuera válido en toda la Comunidad, sin precisar no obstante en qué condiciones un visado sería válido en toda la Comunidad. Según el Consejo, al tener esta disposición un carácter meramente declarativo, fue necesario suprimirla en aras de la claridad jurídica.

14 Procede hacer constar que la consulta en debida forma al Parlamento en los casos previstos por el Tratado constituye un requisito formal esencial cuyo incumplimiento implica la nulidad del acto. La participación efectiva del Parlamento en el proceso legislativo de la Comunidad, según los procedimientos previstos en el Tratado, representa, en efecto, un elemento esencial del equilibrio institucional querido por el Tratado. Esta competencia constituye la expresión de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa (véase la sentencia de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo, C-21/94, Rec. p. I-1827, apartado 17).

15 Según reiterada jurisprudencia, 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 1 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, C-388/92, Rec. p. I-2067, apartado 10, y de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 38).

16 Procede, pues, examinar si las modificaciones que indica el Parlamento afectan o no al contenido material del texto, considerado en su conjunto.

17 A este respecto es preciso recordar que la Propuesta de la Comisión sobre la que el Parlamento emitió su dictamen establecía en al apartado 1 de su artículo 1, que los nacionales de los países terceros incluidos en el Anexo deberían estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Según el apartado 2 de la misma disposición, hasta el 30 de junio de 1996 los Estados miembros podían decidir exigir un visado a los nacionales de países terceros no mencionados en la lista contemplada en el apartado 1. El Consejo debía decidir con anterioridad a dicha fecha añadir dichos países a la citada lista o bien dispensar a sus nacionales de la necesidad de poseer un visado.

18 Por su parte, el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento dispone que los Estados miembros determinarán si los nacionales de los países terceros que no figuran en la lista común están sujetos o no al requisito de visado.

19 La comparación de la Propuesta de la Comisión con el Reglamento revela que según éste la determinación por parte de los Estados miembros de los países terceros que no figuran en la lista común cuyos nacionales están ya obligados a obtener un visado no está ya sometida al límite temporal que establece el apartado 2 del artículo 1 de la Propuesta.

20 Como ha señalado el Abogado General en el punto 28 de sus conclusiones, mientras que la Propuesta de la Comisión preveía que después del 30 de junio de 1996

existiera sólo una lista común que recogiera taxativamente los países terceros cuyos nacionales deberían estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, el Reglamento permite a los Estados miembros mantener durante un período indefinido su lista de países terceros que no figuran en la lista común cuyos nacionales están sujetos al requisito de visado. Estas modificaciones afectan a la propia esencia del sistema establecido y por consiguiente deben considerarse sustanciales.

21 El Consejo considera, no obstante, que aun en el caso de que la disposición adoptada en definitiva, considerada en su totalidad, se apartara sustancialmente de aquella sobre la que emitió su dictamen el Parlamento, está dispensado de consultar nuevamente a dicha Institución cuando, como en el caso de autos, conoce perfectamente los deseos de ésta en torno a los puntos esenciales controvertidos.

22 A este respecto procede recordar que, como ya señaló el Tribunal de Justicia en el apartado 26 de la sentencia de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo, antes citada, la consulta en debida forma al Parlamento, en los casos previstos por el Tratado, es uno de los medios que le permiten participar efectivamente en el proceso legislativo de la Comunidad; ahora bien, admitir la tesis del Consejo supondría comprometer gravemente esa participación esencial en el mantenimiento del equilibrio institucional que persigue el Tratado y equivaldría a pasar por alto la influencia que la consulta en debida forma al Parlamento puede tener sobre la adopción del acto de que se trate.

23 Dado que la modificación examinada anteriormente, que afecta al sistema del proyecto en su totalidad, es suficiente para exigir una nueva consulta al Parlamento, no es necesario examinar las demás alegaciones formuladas por el Parlamento.

24 Procede por consiguiente concluir que el hecho de que el Parlamento no fuera consultado por segunda vez en el procedimiento legislativo establecido por el artículo 100 C del Tratado constituye un vicio sustancial de forma que debe llevar consigo la anulación del Reglamento.

Sobre el mantenimiento de los efectos del Reglamento

25 En su escrito de contestación el Consejo ha solicitado al Tribunal de Justicia que en caso de anulación del Reglamento se mantengan los efectos de éste hasta que el Consejo adopte una nueva normativa. El Parlamento no ha presentado observaciones a este respecto.

26 Procede acoger esta pretensión. Como ha señalado el Abogado General en el punto 40 de sus conclusiones, la necesidad de evitar una discontinuidad en la armonización de las disposiciones nacionales en materia de visados, así como razones imperiosas de seguridad jurídica justifican que el Tribunal de Justicia haga uso de la facultad que le atribuye expresamente el segundo párrafo del artículo 174 del Tratado CE en caso de anulación de un Reglamento de mantener provisionalmente los efectos del Reglamento anulado hasta que el Consejo haya adoptado un nuevo Reglamento.

27 Con todo, debe señalarse a este respecto que el Consejo tiene el deber de poner remedio, dentro de un plazo razonable, a la irregularidad cometida (véase la sentencia de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 33).

Costas

28 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Consejo, procede condenarle en costas. Conforme al párrafo primero del apartado 4 del mismo artículo, la República Francesa, que ha intervenido en el litigio, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular el Reglamento (CE) n° 2317/95 del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.**

2) **Mantener los efectos del Reglamento anulado hasta que el Consejo de la Unión Europea haya adoptado una nueva normativa en la materia.**

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

4) **La República Francesa soportará sus propias costas.**

Rodríguez Iglesias Mancini Murray Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet Hirsch

Jann Wathelet Schintgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de junio de 1997.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias