CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 20 de marzo de 1997 *

1. En este recurso el Parlamento Europeo alega que el texto 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 [1] (en lo sucesivo, «Reglamento») se aparta sustancialmente del texto de la Propuesta de la Comisión sobre el cual fue consultado y, consecuentemente, que el Consejo vulneró las prerrogativas del Parlamento. El Consejo alega que no es necesaria una nueva consulta cuando la consulta inicial le da a conocer suficientemente los criterios del Parlamento.

I — Antecedentes jurídicos y de hecho

2. El Reglamento se basa en el artículo 100 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en lo sucesivo, «Tratado»), que en su parte relevante, establece lo siguiente: [2]

«1. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, determinará los terceros países cuyos nacionales deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

[...]

3. A partir del 1 de enero de 1996, el Consejo deberá pronunciarse por mayoría cualificada sobre las decisiones a que se refiere el apartado 1. El Consejo deberá adoptar, antes de dicha fecha, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, las medidas relativas a un modelo uniforme de visado.

[...]

6. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán a otros asuntos, si así se decidiere en virtud del artículo K.9 de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, sin perjuicio de las condiciones de votación determinadas al mismo tiempo.

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 234, p. 1.

2 — Insertado en virtud del punto 23 del artículo G del Tratado de la Unión Europea.

7. Las disposiciones de los convenios vigentes entre los Estados miembros relativas a materias contempladas en el presente artículo permanecerán en vigor mientras no se sustituya su contenido por Directivas o medidas adoptadas de conformidad con el presente artículo.»

A — *La Propuesta de Reglamento y el dictamen del Parlamento*

3. El 10 de diciembre de 1993, la Comisión presentó una Propuesta al Consejo con el fin de establecer una lista de países terceros con arreglo al apartado 1 del artículo 100 C. [3] Esta Propuesta guardaba relación con una Propuesta de la misma fecha de la Decisión basada en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se aprueba el Convenio sobre el paso de las fronteras exteriores de los Estados miembros. [4] El apartado 1 del artículo 1 de la primera Propuesta establecía que los nacionales de los terceros países que figuraban en un anexo (al que la Comisión denomina la «lista negativa») deberían estar provistos de un visado. Según el apartado 2 del artículo 1, se permitía que hasta el 30 de junio de 1996 los Estados miembros decidieran si exigían visados a los nacionales de otros terceros países. Sin embargo, establecía que con anterioridad a esa fecha, el Consejo decidiría, «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», creando, por consiguiente, una «lista positiva». Con respecto al período intermedio, el apartado 3 del artículo 1 proponía obligar a los Estados miembros a notificar «a los demás Estados miembros y a la Comisión las medidas adoptadas de acuerdo con el apartado 2». El artículo 2 proponía aplicar el principio enunciado en el segundo considerando de la exposición de motivos, de que «el reconocimiento mutuo por los Estados miembros de los visados expedidos por ellos» será necesario «para la plena realización del artículo 100 C» y es «una medida complementaria esencial para la consecución del objetivo establecido en el artículo 7 A [del Tratado] por lo que respecta a la libre circulación de las personas». Por consiguiente, el artículo 2 de la propia propuesta establecía que «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*» (el subrayado es mío).

4. Mediante escrito de 11 de enero de 1994, el Consejo consultó al Parlamento sobre la Propuesta de la Comisión, de conformidad con el apartado 1 del artículo 100 C del Tratado. El 29 de marzo de 1994, la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores del Parlamento presentó a éste su informe sobre la Propuesta. [5] La resolución legislativa que contiene el dictamen del Parlamento se adoptó el 21 de abril de 1994. [6] En dicho dictamen el Parlamento propuso catorce enmiendas a la Propuesta y pidió formalmente que se le consultara de nuevo en caso de que el Consejo se propusiera modificar sustancialmente la propuesta de la Comisión.

3 — El texto de esta Propuesta se publicó en enero de 1994 (DO C 11, p. 15).

4 — COM(93) 684 final, de 10 de diciembre de 1993 (DO 1994, C 11, p. 6).

5 — Documento A3-0193/94.

6 — DO C 128, pp. 346 y ss., especialmente p. 350.

Las principales modificaciones propuestas fueron las siguientes: [7] i) que los Estados miembros no debían poder imponer requisitos de visado a países que hubieran quedado excluidos de la lista negativa por motivos razonables y objetivos (enmienda nº 3); ii) que debía reducirse el período concedido a los Estados miembros para decidir si exigían visados a los nacionales de terceros países no mencionados en el Anexo —es decir, el establecimiento de una lista positiva— (enmienda nº 7); iii) que debía reforzarse la prohibición a los Estados miembros de exigir un visado a una persona que solicitara efectuar una estancia de corta duración en su territorio, que estuviera en posesión de un visado uniforme o fuera titular de un permiso de residencia o de una autorización expedidos por otro Estado miembro, —es decir, el principio de reconocimiento mutuo— (enmienda nº 8) y, iv) que debía modificarse la lista negativa para que estuviera de acuerdo con los principios adoptados en el tercer párrafo del primer considerando [8] (enmienda nº 14).

B — *El Reglamento*

5. El 25 de septiembre de 1995, el Consejo adoptó el Reglamento en una forma que difiere en varios aspectos de la propuesta de la Comisión. Por lo tanto, el problema esencial que debe resolver el Tribunal de Justicia es si dichas diferencias son sustanciales y, en caso afirmativo, si ello debería dar lugar a la anulación del Reglamento.

6. El apartado 1 del artículo 1 en relación con el Anexo del Reglamento establece una «lista común» de terceros países cuyos nacionales «deberán estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros». El apartado 2 del artículo 1 establece: «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.» El apartado 1 del artículo 2 establece que «los Estados miembros determinarán si los nacionales de los países terceros que no figuran en la lista común están sujetos al requisito de visado». Por lo tanto, ya no se hace constar que esta facultad expirará el 30 de junio de 1996. Según el apartado 4 del artículo 2, las medidas nacionales adoptadas sobre el particular deberán ser comunicadas a la Comisión la cual las publicará en el Diario Oficial. Sin embargo, el Reglamento no establece el reconocimiento mutuo de visados otorgados por otros Estados miembros. El segundo considerando de la exposición de motivos del Reglamento señala que «el establecimiento de la lista común [...] constituye un *paso* importante hacia la armonización de las políticas en materia de visados [...] que los demás elementos para la armonización [...] serán determinados [...] en el marco del Título VI

7 — Esta lista abreviada menciona los cambios que, a mi juicio, son pertinentes para las enmiendas operadas por el Consejo.

8 — El Parlamento sugirió la inclusión de este párrafo en la enmienda nº 3.

del Tratado de la Unión Europea» (el subrayado es mío). Lo anterior queda aclarado por el cuarto considerando, el cual señala:

«[...] 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» (el subrayado es mío).

7. Además, el Reglamento ya no establece un plazo para la adopción de una lista positiva. Por consiguiente, el artículo 3 establece:

«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.»

8. Según el apartado 1 del artículo 4 los Estados miembros podrán «establecer excepciones al requisito de visado para los nacionales de países terceros sujetos a dicho requisito en virtud de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 1». La definición de «visado» se encuentra en el artículo 5. El artículo 6 autoriza expresamente a cada Estado miembro a proceder a una ulterior armonización mutua «cuyo alcance podría ir más allá de la lista común». A excepción de las disposiciones que obligan a los Estados miembros a comunicar las medidas que adopten en relación con países terceros que no figuran en la lista común o con las excepciones que afecten a nacionales de países que figuran en dicha lista, el Reglamento entró en vigor el 3 de abril de 1996, con arreglo al artículo 7.

II — Procedimiento y observaciones

9. El Parlamento presentó su recurso de anulación en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de diciembre de 1995. El demandado, a saber, el Consejo, solicita que se desestime el recurso y se condene en costas al demandante. Sin embargo, para el supuesto de que el Tribunal de Justicia decidiera anular el Reglamento, el demandado solicita, con carácter subsidiario, que se mantengan sus efectos hasta la adopción de un nuevo Reglamento en materia de visados. Mediante auto de 23 de mayo de 1996, se admitió la intervención de la República Francesa en apoyo de las pretensiones del Consejo.

10. Ambas partes presentaron observaciones escritas y orales. La parte coadyuvante presentó observaciones escritas en relación con las cuales presentó ulteriores observaciones escritas la parte demandante, pero no la demandada.

III — Resumen de las observaciones

11. Según el Parlamento, el Consejo introdujo, como mínimo, tres modificaciones sustanciales en el texto de la Propuesta de la Comisión por lo cual, el Consejo estaba obligado a volver a consultar al Parlamento. [9] En primer lugar, aunque el artículo 1 de la propuesta preveía que hasta el 30 de junio de 1996 se establecería una lista *definitiva* de los países a cuyos nacionales se exigiría estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de la Comunidad, el artículo 2 del Reglamento abandonó este principio al establecer que los Estados miembros «determinarán si los nacionales de los países terceros que no figuran en la lista común están sujetos al requisito de visado.» En segundo lugar, el demandante alega que el Consejo redujo sustancialmente el ámbito de la «lista común» propuesta, pasando de 126 a 98 terceros países. En tercer lugar, el Parlamento alega que el abandono del principio de reconocimiento mutuo de visados, calificado por la Comisión de «piedra angular» de su Propuesta, [10] para permitir que los Estados miembros decidan si reconocen los visados expedidos por otros Estados miembros, constituye una modificación sustancial. En el segundo considerando de la exposición de motivos de su Propuesta la Comisión señaló claramente su criterio de que el reconocimiento mutuo de visados era necesario en el contexto del artículo 100 C para aplicar el artículo 7 A del Tratado.

12. En su contestación el Consejo niega el carácter sustancial de dichas modificaciones. Una lectura comparativa de, por un lado, la letra d) del artículo 3 en relación con el artículo 100 C del Tratado y, por otro, del artículo K.1 del Tratado de la Unión Europea muestra que la competencia atribuida a la Comunidad por el artículo 100 C se limita, en primer lugar, al establecimiento de una lista de países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y, en segundo lugar, a la adopción de un modelo uniforme de visado. El Consejo alega que está obligado a volver a consultar al Parlamento únicamente si la importancia de las modificaciones introducidas en la Propuesta de la Comisión es tal que afectan al contenido material de la disposición *considerada en su conjunto,* lo cual, en su opinión, no es el caso.

9 — El Parlamento cita las sentencias de 16 de julio de 1992, Parlamento/Consejo (C-65/90, Rec. p. I-4593; en lo sucesivo, «sentencia sobre el transporte de cabotaje de mercancías»); de 1 de junio de 1994, Parlamento/Consejo (C-388/92, Rec. p. I-2067; en lo sucesivo, «sentencia sobre el transporte de cabotaje de viajeros»), y de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo (C-21/94, Rec. p. I-1827; en lo sucesivo, «sentencia de los impuestos sobre vehículos para el transporte de mercancías»).

10 — Véase la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento de la Comisión y, en particular, sus comentarios sobre el propuesto artículo 2, p. 4 de dicha exposición, contenido en COM(93) 684 final.

13. El Consejo sostiene que la única diferencia de carácter jurídico entre el Reglamento y la Propuesta es que el primero establece un período transitorio más largo durante el cual el Estado miembro puede regular las exigencias de visado aplicables a los nacionales de terceros países cuyos países *no* estén incluidos en la lista común. Dado que el Consejo «conocía perfectamente» el criterio del Parlamento (concretamente, apoyó la Propuesta de la Comisión, excepto en lo que respecta a la proposición de un período transitorio más breve que expiraría el 31 de diciembre de 1995 en vez del 30 de junio de 1996), alega que era innecesario volver a consultar a dicha Institución. [11] En relación con las modificaciones que introdujo en el texto de la lista negativa propuesta por la Comisión, el Consejo alega que se trataba de modificaciones de muy escasa entidad. Se refieren simplemente a la inclusión en la lista propuesta de tres Estados o entidades territoriales y a la supresión de algunos países que son antiguas colonias de algunos Estados miembros o que, a juicio del Consejo, no suponen para la Comunidad un riesgo significativo de inmigración.

14. En cuanto al principio de reconocimiento mutuo, el Consejo alega que únicamente podría ser de aplicación cuando se consideraran válidos en todo el territorio comunitario los visados expedidos por un Estado miembro. Sin embargo, la propuesta de la Comisión no contenía disposición alguna al respecto, ya que la Comisión carece de competencias para proponer tales medidas con arreglo al artículo 100 C del Tratado. Por consiguiente, el Consejo alega que el artículo 2 de la Propuesta únicamente podría haber tenido un *efecto declaratorio* y que su supresión era necesaria en aras de la seguridad jurídica [12] y para evitar confusiones. En consecuencia, alega que no existe una diferencia sustancial *de carácter jurídico* entre el efecto de la Propuesta y el efecto del Reglamento.

15. La República Francesa recalca la naturaleza políticamente sensible del proceso de determinación de los países terceros cuyos nacionales deberían estar obligados a obtener un visado. Alega que, por lo tanto, la armonización de la política en materia de visados sólo puede ser progresiva y que el Consejo está facultado, con arreglo al artículo 100 C del Tratado, para establecer una lista común de carácter mínimo. En relación con las supuestas modificaciones sustanciales, Francia alega que el Reglamento simplemente pospuso la fecha propuesta para alcanzar la completa armonización. Sobre el reconocimiento mutuo de visados la República Francesa alega que se redactó el artículo 2 de la Propuesta con miras a la adopción simultánea del Convenio sobre los controles de las personas que cruzan las fronteras exteriores. [13] Según la República Francesa, la situación política en el momento en que se adoptó el Reglamento era tal que no podía preverse una pronta adopción del Convenio. Por lo tanto, el Consejo estaba obligado a modificar la Propuesta ya que, según alega la República Francesa, no tenía competencia para decidir sobre el reconocimiento mutuo de visados con arreglo al artículo 100 C del Tratado. En estas circunstancias la República Francesa considera que la supresión del artículo 2 de la Propuesta no precisaba una nueva consulta.

11 — El Consejo cita especialmente la sentencia sobre el transporte de cabotaje de viajeros, apartado 10.

12 — A este respecto, el Consejo se refiere al punto 7 de la Resolución del Consejo, de 8 de junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DO C 166, p. 1), que establece que «deben evitarse las disposiciones que no sean de carácter normativo [...]».

13 — COM(93) 684, citado en la nota 4 *supra*.

IV — Análisis

A — *Introducción*

16. Aunque las observaciones presentadas en este asunto se refieren expresamente a la naturaleza de la relación entre el artículo K.1 del Título VI del Tratado de la Unión Europea y la competencia del legislador comunitario con arreglo al artículo 100 C del Tratado, es importante tener presente que el problema jurídico esencial que se plantea es si las modificaciones introducidas por el Consejo al adoptar el Reglamento exigían que se volviera a consultar al Parlamento. Si es cierto lo alegado por el Parlamento, procede anular el Reglamento, sin perjuicio de cualquier resolución que pueda dictar el Tribunal de Justicia para mantener en vigor sus efectos hasta que se adopte un nuevo Reglamento. En estas circunstancias considero que no es necesario que me pronuncie de modo concluyente sobre el alcance del artículo 100 C del Tratado ni sobre el alcance de la competencia del Tribunal de Justicia a la luz del artículo L del Tratado de la Unión Europea para proceder, como sugiere el Consejo, a una lectura comparativa del Título VI del Tratado, al apreciar el alcance del artículo 100 C del Tratado.

B — *El derecho a una nueva consulta*

17. Actualmente es reiterada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la nueva consulta del Parlamento Europeo. Limitaré mis comentarios a los principios que resultan pertinentes para el presente recurso.

18. En la sentencia de los «impuestos sobre vehículos para el transporte de mercancías» el Tribunal de Justicia declaró: [14]

«17. Es preciso recordar, en primer lugar, 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 de que se trate [...] [15] 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 [...] [16]

18. Ahora bien, 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

14 — Apartados 17 a 19 de la sentencia.

15 — El Tribunal de Justicia cita, a modo de ejemplo, la sentencia de 10 de mayo de 1995, Parlamento/Consejo, «TACIS» (C-417/93, Rec. p. I-1185), apartado 9.

16 — El Tribunal de Justicia cita, a modo de ejemplo, la sentencia de 30 de marzo de 1995, Parlamento/Consejo (C-65/93, Rec. p. I-643), apartado 21.

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 [...] [17]

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

19. Al aplicar estos principios el Tribunal de Justicia compara el texto de la propuesta inicial de la Comisión con el de la disposición adoptada por el Consejo. [18] En otras palabras, «el Tribunal de Justicia utiliza un criterio objetivo, a saber, el cotejo de dos textos». [19] El Tribunal de Justicia también ha declarado que si la modificación adoptada por el Consejo, aunque sea sustancial en su naturaleza, «corresponde ampliamente a los deseos expresados por el Parlamento», [20] no existe obligación alguna de volverle a consultar. Como ha sostenido correctamente el Agente del Consejo, tales deseos sólo pueden ser los expresados en el dictamen que figura en la resolución legislativa del Parlamento. Otras manifestaciones de la opinión del Parlamento son irrelevantes en el procedimiento de consulta. En este asunto, el Consejo no ha negado que la mayoría de sus modificaciones sean contrarias al dictamen del Parlamento.

20. La alegación más importante del Consejo es que cuando conoce claramente los criterios del Parlamento sobre un aspecto de una propuesta, tanto si concuerdan con la decisión final del Consejo como si no, sería superfluo volver a consultar al Parlamento. Esta nueva consulta únicamente serviría para retrasar la adopción de la disposición definitiva por parte del Consejo. El Agente del Consejo manifestó en la vista que «el Tratado no impone la obligación de volver a consultar cada vez que el Consejo discrepe sobre un criterio sostenido por el Parlamento [...]». Si éste fuera el caso, alegó, la consulta «se convertiría en una mera obligación formal». Contrariamente a otros procedimientos legislativos comunitarios, el procedimiento de consulta no reconoce, en efecto, al Parlamento «la facultad de realizar una segunda lectura». A juicio del Consejo sería de aplicación el mismo principio cuando modificara una disposición con respecto a la cual el Parlamento no se hubiera pronunciado. En el caso de autos, el Consejo sostiene que los criterios del Parlamento sobre todos los aspectos de la propuesta que modificó se hicieron constar inequívocamente en su dictamen y que, por lo tanto, no era necesaria una nueva consulta.

21. No comparto la alegación del Consejo de que la nueva consulta es innecesaria cuando el Consejo conoce los criterios del Parlamento sobre las enmiendas que propone efectuar. El Agente del Consejo señala que la finalidad de la consulta es recabar el dictamen del Parlamento sobre todos los elementos de la disposición. No entiendo cómo puede existir tal dictamen cuando el texto ya no es aquel sobre el cual se pidió al Parlamento que expresara su punto de vista.

17 — A modo de ejemplo, el Tribunal de Justicia cita la sentencia sobre el transporte de cabotaje de viajeros, citada en la nota 9 *supra*, apartado 10, y la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), apartado 38.

18 — Véase el apartado 13 de la sentencia sobre el transporte de cabotaje de viajeros, apartado 13.

19 — Véase el punto 34 de las conclusiones del Abogado General Sr. Léger presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia relativa a los impuestos sobre vehículos para el transporte de mercancías.

20 — Sentencia de 4 de febrero de 1982, Buyl y otros/Comisión (817/79, Rec. p. 245).

Mientras que esencialmente sólo existe una forma de modificar un texto para ajustarlo a los deseos del Parlamento, existen infinitas formas de modificarlo en sentido contrario a sus deseos. Sólo en el supuesto de que una modificación del Consejo corresponda esencialmente a los deseos del Parlamento podrá el Consejo afirmar que realmente conoce los criterios del Parlamento sobre esa concreta modificación; en otro caso, no se puede decir que el Consejo actúa «previa consulta al Parlamento Europeo» en relación con las partes modificadas de la disposición. En realidad, atendiendo a su conclusión lógica, el punto de vista del Consejo es que únicamente sería necesaria una nueva consulta si dicha Institución añadiera elementos completamente nuevos a un texto legislativo, en vez de limitarse a modificar la propuesta de la Comisión.

22. No veo la relevancia de la alegación del Consejo en relación con las modificaciones de una disposición con respecto a la cual el Parlamento no ha elaborado dictamen alguno. Esta situación no se plantea en el presente asunto; resulta patente que, al aprobar la propuesta en su integridad, puede considerarse que el Parlamento aprueba cualquier disposición que no haya pretendido enmendar, y estas disposiciones pueden requerir una nueva consulta con los mismos requisitos que las disposiciones que han sido objeto de enmiendas parlamentarias.

23. Aunque puede haber casos en los que la naturaleza del dictamen del Parlamento sobre la propuesta inicial sea tan clara que, al menos políticamente hablando, esté claro que el Parlamento y el Consejo mantienen puntos de vista discrepantes, en el plano jurídico ello sería irrelevante. Cuando el Tratado prevé una consulta, el Parlamento tiene derecho a expresar sus criterios tanto sobre la propuesta inicial como sobre las posibles modificaciones sustanciales. Por cuanto en el contexto de una nueva consulta, por definición, el Consejo no puede adoptar ninguna decisión definitiva o vinculante hasta que el Parlamento haya emitido su dictamen sobre el texto modificado, [21] a mi juicio, no puede ignorarse el valor jurídico del segundo dictamen del Parlamento. Como declaró el Tribunal de Justicia, «la consulta al Parlamento Europeo [...] puede tener consecuencias sobre el contenido del acto adoptado». [22] Prescindir de la consulta por considerar *a priori* que el Consejo ya conocía la posición del Parlamento y que ésta era inaceptable para el primero, presupone en ambas Instituciones una actitud cerrada y una postura rígida, y contradice la utilidad del proceso de consulta.

24. En cualquier caso, el Tribunal de Justicia ya ha desestimado inequívocamente la argumentación del Consejo sobre el particular. En la sentencia relativa a los impuestos sobre vehículos para el transporte de mercancías, el Consejo ya formuló una alegación muy similar en su dúplica en el sentido de que «aun en el supuesto de que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el cual ya había sido consultado el Parlamento, [el Consejo] estaría dispensado de volver a consultar a dicha Institución, puesto que, como sucede en el caso de autos, el Consejo estaría suficientemente informado de la opinión del Parlamento sobre los puntos esenciales

21 — Véase, en relación con el procedimiento de consulta, el apartado 10 de la sentencia TACIS, citada en la nota 15 *supra*.

22 — Véase la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Comisión/Consejo (165/87, Rec. p. 5545), apartado 20.

objeto de controversia». [23] Después de declarar que «debe rechazarse» la argumentación del Consejo, el Tribunal de Justicia declaró que: [24]

«[...] 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».

A mi juicio, este razonamiento es igualmente aplicable al presente asunto.

25. No considero que tengan significación alguna las observaciones generales del Consejo que comparan la nueva consulta con una segunda lectura legislativa. Es obvio que del dictamen del Parlamento al ser nuevamente consultado no resultan las mismas consecuencias jurídicas que de una segunda lectura en los procedimientos de cooperación o de codecisión. Además, la nueva consulta, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, únicamente es necesaria cuando concurren determinados requisitos objetivos; dado que se limita a las enmiendas que modifican sustancialmente el texto considerado en su conjunto, es evidente que no procede cada vez que el Consejo está en desacuerdo con el Parlamento. Sin embargo, ello significa que la obligación de respetar las prerrogativas del Parlamento según el Tratado limita el margen de maniobra del Consejo para examinar propuestas legislativas, y que no puede erigirse en único árbitro para juzgar si es o no superflua una nueva consulta al Parlamento.

26. De ello se deduce que procede desestimar la calificación que propone el Consejo para la obligación de proceder a una nueva consulta.

C — *La validez del Reglamento*

27. Estoy de acuerdo con la parte demandante en que se pretendía que la lista a que se refiere el apartado 1 del artículo 1 de la propuesta de la Comisión fuera una lista uniforme y exclusiva, obligatoria para todos los Estados miembros, que designara taxativamente a los terceros países cuyos nacionales «deberán estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros». El apartado 2 del artículo 1 es igualmente claro al conceder facultades limitadas a los Estados miembros y al Consejo para establecer listas antes del 30 de junio de 1996. Estoy convencido de que estas disposiciones en relación con el cuarto considerando de la exposición de motivos de la propuesta, que se refiere a autorizar

23 — Apartado 24; véanse, también, el punto 61 y la nota 72 de las conclusiones del Abogado General Sr. Léger. Véase, también, la sentencia sobre el transporte de cabotaje de mercancías, citada en la nota 9 *supra*, apartado 17.

24 — Apartados 25 y 26 de la sentencia.

«divergencias entre las normas y las prácticas de los Estados miembros» para continuar «*por un período limitado mediante una medida transitoria*» (el subrayado es mío), demuestran que la Comisión simplemente propuso que se permitiera a los Estados miembros mantener, por un tiempo limitado, listas nacionales que impusieran exigencias en materia de visados en relación con terceros países no incluidos en la lista común. A mi juicio, se trataba de una característica esencial de la Propuesta. Por consiguiente, es necesario examinar cómo las modificaciones del Consejo afectaron a la función de la lista.

28. El apartado 1 del artículo 1 permanece virtualmente inalterado en el Reglamento pero su alcance queda radicalmente restringido en virtud del apartado 1 del artículo 2, según el cual, «*los Estados miembros* determinarán si los nacionales de países terceros que no figuran en la lista común están sujetos al requisito de visado» (el subrayado es mío). Esta facultad no está sujeta al término (30 de junio de 1996) que figura en el apartado 2 del artículo 1 de la Propuesta. La significación de esta modificación queda aclarada por el artículo 3 del Reglamento, que simplemente obliga a la Comisión a «[elaborar] un informe sobre el estado de armonización de la *política de los Estados miembros en materia de visados [...]*». El Consejo sustituyó una Propuesta de política comunitaria en materia de visados común y exclusiva por lo que en la vista el Parlamento calificó acertadamente de «mínimo común denominador», a saber, una lista comunitaria común con, además, hasta quince posibles listas nacionales adicionales; tal modificación es comparable, en cuanto a su alcance, a la que el Tribunal de Justicia rechazó en la sentencia sobre el transporte de cabotaje de mercancías.

29. Por consiguiente, considero que el hecho de que el Consejo no aprobara la Propuesta de la Comisión de establecer una política comunitaria completa en materia de visados a más tardar el 30 de junio de 1996, constituye, considerado aisladamente, una modificación sustancial tan importante, teniendo en cuenta el texto de la Propuesta considerado en su totalidad, que justifica la anulación del Reglamento por falta de consulta.

30. Además, el contenido de la «lista común» difiere del programa propuesto por la Comisión según el cual el objetivo de la «lista negativa» era determinar el grado de armonización inicial de las políticas nacionales en materia de visados, aplazándose la completa armonización hasta el 30 de junio de 1996, a más tardar. Al adoptar el Reglamento el Consejo suprimió de la lista algunos terceros países y añadió otros tres. El Parlamento y el Consejo están totalmente de acuerdo en que el establecimiento de la lista común es el verdadero objeto del artículo 100 C y del Reglamento. El Consejo admite que habría estado obligado a volver a consultar al Parlamento si hubiera suprimido o añadido un número considerable de terceros países. No obstante, la «clasificación» resultante de los terceros países afectados es un aspecto predominantemente político sobre el cual las Instituciones pueden sostener criterios divergentes y que puede afectar profundamente a la relación entre la Comunidad y tales países. El Anexo del Reglamento es su

disposición más importante y considero que, por lo tanto, el Consejo no puede modificar esta lista salvo si se ha dado al Parlamento la oportunidad de pronunciarse sobre tal modificación. En el presente asunto considero que las modificaciones de la lista no tienen tan poca importancia como para relevar al Consejo de su obligación expresa de consultar al Parlamento sobre el establecimiento de la lista de terceros países afectados por la exigencia de visado.

31. En cualquier caso considero que el Tribunal de Justicia elaboró la doctrina sobre la «modificación sustancial» como criterio para determinar si el Parlamento ha sido suficientemente consultado en ámbitos en los que el Consejo dispone de una amplia facultad discrecional, principalmente el de los transportes. A mi juicio este criterio puede ser inadecuado cuando el Tratado exige que se consulte al Parlamento sobre una elección entre dos alternativas. Por ejemplo, el apartado 3 del artículo 188 B del Tratado obliga al Consejo a consultar al Parlamento sobre el nombramiento de Miembros del Tribunal de Cuentas; si, tras aprobar el Parlamento una lista de ocho candidatos, el Consejo deseara sustituir a un candidato, no podría eludir la obligación de volver a consultar al Parlamento basándose en que si se eligiera al nuevo candidato éste representaría solamente un quinceavo de la totalidad de los miembros del Tribunal de Cuentas y, por lo tanto, que la modificación no sería sustancial. Del mismo modo, en el presente asunto, el artículo 100 C del Tratado exige concretamente que se consulte al Parlamento sobre la determinación de «los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros». La elección consiste en incluir o no en la lista a cada uno de los Estados; mientras que el criterio de la «modificación sustancial» puede aplicarse a las demás disposiciones del Reglamento, no estoy seguro de que sirva para determinar la aplicación de las concretas exigencias del Tratado con respecto a la lista que figura en el Anexo del Reglamento. Ello no afecta, en modo alguno, a la facultad discrecional del Consejo sobre el fondo en cuanto a la elección de los países que deben figurar en la lista de terceros países sino que simplemente pretende asegurar que se observe el procedimiento regulado en el apartado 1 del artículo 100 C para establecer dicha lista.

32. El Consejo pretende justificar la supresión de la lista de los veintiocho países alegando que, en su mayor parte, no presentaban un riesgo de migración importante hacia la Comunidad, tanto a causa de su lejanía como de su reducida población. Después de que el Parlamento llamara la atención sobre la presencia de la República de Sudáfrica, Zimbabwe y Botswana en este grupo, y sobre la circunstancia de que cualquier apreciación del peligro de migraciones probablemente valdrá sólo por un corto período de tiempo, la única reacción del Consejo fue aceptar esta última argumentación, pero recalcando el carácter positivo del reciente desarrollo político registrado en Sudáfrica. Señala que «puede suponerse que el Parlamento está de acuerdo con» dicho desarrollo político. Es posible que sea así, pero se trata de una apreciación de carácter político que el Consejo no podía realizar por sí solo.

33. El Consejo alega por primera vez en su dúplica que, aunque suprimió dichos países de la lista negativa contenida en el Anexo 1, la razón fue la opinión del Parlamento de que «[...] ningún tercer país *cuyos nacionales no estén sujetos [...] al requisito de un visado para entrar en un Estado miembro*» (enmienda nº 3; el subrayado es mío) debería figurar en dicha lista. El Consejo afirma que esta descripción es aplicable a todos esos países por ser antiguas colonias de algunos Estados miembros, en particular, del Reino Unido. No considero necesario ni posible expresar una opinión sobre este extremo, debido al carácter incompleto de la información y a la ambigüedad de la citada propuesta de enmienda. En cualquier caso, la *inclusión* de tres países es, a mi juicio, decisiva.

34. El argumento que expone el Consejo para defender la inclusión en la lista propuesta por la Comisión de Perú, la antigua República Yugoslava de Macedonia y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) es que, habida cuenta del número de países incluidos en la lista de la propuesta (126) la inclusión de estos tres países debería calificarse de mera modificación de detalle. No puedo estar de acuerdo con el planteamiento del Consejo. A mi juicio, la inclusión o supresión de un solo país sin consultar al Parlamento constituye, en principio, una modificación sustancial. En un proceso político, únicamente los participantes deben decidir qué países deberían o no estar incluidos. El Tribunal de Justicia no puede hacer apreciación alguna sobre las alegaciones del Consejo eminentemente políticas y no puede decidir sobre una base meramente numérica qué modificaciones de la lista tienen carácter sustancial. En consecuencia, las adiciones realizadas deben considerarse sustanciales.

35. El tercer motivo principal del Parlamento se refiere a la supresión de la Propuesta del principio de reconocimiento mutuo y, en particular, la supresión de la disposición del artículo 2 de la Propuesta, según la cual «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». El Consejo alega que la supresión de toda referencia al principio de reconocimiento mutuo era necesaria en aras de la seguridad jurídica, ya que, a su juicio, las medidas exigidas para aplicar dicho principio sólo pueden adoptarse con arreglo al Título VI del Tratado de la Unión Europea, cuya rúbrica es, «Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior», en realidad, los artículos K a K.9. Afirma que la competencia de la Comunidad se limita a elaborar una lista de países conforme al apartado 1 del artículo 100 C del Tratado y a preparar un modelo uniforme de visado y que a cualquier otra cosa, incluido el reconocimiento mutuo, le es de aplicación el artículo K. Por lo tanto, en realidad, afirma que la supresión del reconocimiento mutuo se debió a la opinión del Consejo de que su inclusión en el Reglamento no habría sido legal.

36. Si se siguiera la argumentación del Consejo, ello plantearía problemas muy difíciles al Tribunal de Justicia. El primero se refiere a la misión del Tribunal de Justicia en la interpretación del Tratado de la Unión Europea. El artículo L del Tratado [25] impide que el Tribunal de Justicia ejerza su competencia según el Tratado CE en relación con el Título VI del Tratado de la Unión Europea y, en consecuencia, a mi juicio, no le está permitido interpretar dicho Título. Sin embargo, el Tribunal de Justicia debe interpretar lo dispuesto en el artículo 100 C del Tratado si ello es pertinente para resolver. Al actuar de este modo seguirá su práctica consolidada consistente en considerar «el espíritu, el sistema general y la letra» de la disposición controvertida «así como el sistema y objetivos del Tratado». [26] Para llegar a una conclusión acerca del alcance de la competencia comunitaria según el artículo 100 C del Tratado, el Tribunal de Justicia analizará esa disposición en el contexto del Tratado en que se integra y, a mi juicio, no podrá precisar o restringir tal interpretación remitiéndose a una disposición cuya interpretación le está expresamente vedada. Sin embargo, habida cuenta de que el Tribunal de Justicia puede tener en cuenta en general la existencia y el contenido del Título VI del Tratado de la Unión Europea, es evidente que el Título VI se refiere a la cooperación entre Estados miembros, que es una actividad que no debería limitar la competencia comunitaria. Además, el artículo M del Tratado de la Unión Europea establece que ninguna disposición del mismo —el Título VI inclusive— «afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea [...]». El propio artículo M está comprendido en el ámbito de la competencia del Tribunal de Justicia. En síntesis, considero que cuando interpreta el artículo 100 C el Tribunal de Justicia debe hacerlo sin tener en cuenta lo previsto en el Título VI y sobre la base de que el contenido de este Título no puede afectar al propio artículo 100 C excepto en lo referente al tercer párrafo de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3.

37. La segunda dificultad está más íntimamente relacionada con la naturaleza del presente recurso, a saber, con el hecho de que lo haya interpuesto el Parlamento, en un contexto jurídico en el cual la competencia del Tribunal de Justicia existe únicamente con el fin de proteger las prerrogativas del Parlamento, es decir, su derecho a ser consultado. Por lo general, el Parlamento no tiene la facultad general que el artículo 173 concede a los Estados miembros, el Consejo y la Comisión para impugnar la validez de, *inter alia*, un acto del Consejo por incompetencia. El Consejo alega, en efecto, su propia incompetencia. Para contestar a este punto el Parlamento debería necesariamente participar indirectamente en un debate sobre la competencia en un contexto en el cual el único interés del Parlamento es proteger sus prerrogativas. El proceso de consulta representa una parte esencial del equilibrio institucional que refleja la naturaleza democrática del Parlamento. En el plano jurídico, el Tribunal de Justicia requiere que sea observado, pero no le corresponde decidir, con carácter retroactivo, cuál de los puntos de vista de ambas Instituciones sobre la competencia era correcto.

25 — El artículo L establece que las disposiciones de los diversos Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas «[...] relativas a la competencia del Tribunal de Justicia [...] y al ejercicio de dicha competencia [...]» sólo serán aplicables a determinadas disposiciones del Tratado de la Unión Europea, que incluyen el artículo L, pero excluyen la totalidad del artículo K, a excepción de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3, que carece de pertinencia para el presente asunto.

26 — Sentencia de 21 de febrero de 1973, Europemballage y Continental Can/Comisión (6/72, Rec. p. 215), apartado 22.

38. Considero que la respuesta a ambos extremos consiste en seguir el criterio que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, basado en una comparación de los textos. Si se produce una modificación sustancial en el ámbito de aplicación o en el significado de una disposición, incluso una modificación que se considera necesaria por falta de competencia, y consta que el Parlamento no comparte tal criterio, debe volverse a consultar al Parlamento. En cualquier caso, el hecho de que una determinada modificación se deba a la interpretación del Consejo de las normas jurídicas aplicables no basta para relevarle de su obligación de efectuar una nueva consulta. Después de todo, al proponer, examinar y adoptar cualquier normativa comunitaria, cada una de las Instituciones políticas de la Comunidad, al mismo tiempo, adopta una interpretación de las disposiciones aplicables del Tratado, que puede o no ser compartida por las otras Instituciones. A este respecto, puede establecerse una analogía con una modificación por parte del Consejo de la base jurídica de una norma comunitaria propuesta por la Comisión y aprobada por el Parlamento; en el caso de que la modificación produzca el efecto de cambiar el procedimiento legislativo por uno que garantice al Parlamento un grado de participación menor que el inicialmente propuesto, el Consejo siempre ha considerado, acertadamente a mi juicio, que tal modificación afecta al fondo de la Propuesta y, por lo tanto, obliga a que se proceda a una nueva consulta. [27]

39. En cuanto al carácter sustancial de la supresión del reconocimiento mutuo, no puede caber ninguna duda de que el hecho de que el Parlamento propusiera (véase su enmienda nº 8 resumida en el punto 4 anterior) ampliar la obligación del reconocimiento mutuo, establecida por el artículo 2 de la Propuesta de la Comisión, mediante disposiciones relativas al alcance de la obligación y a las condiciones en las que debía expedirse un «visado uniforme», demuestra la importancia que atribuía a este principio. La argumentación del Consejo no significa que la supresión del reconocimiento mutuo, como tal, no equivalga a una modificación sustancial. Por el contrario, el Consejo afirma que alcanzar el reconocimiento mutuo era imposible sobre la base del Tratado ya que, a su juicio, no podía adoptarse según el artículo 100 C sino que suponía la adopción simultánea por los Estados miembros, con arreglo al artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, del Convenio sobre el paso de fronteras exteriores. En la vista el Agente del Consejo se refirió a un elemento de ingenuidad política en la Propuesta de la Comisión, sobre lo cual, naturalmente, me abstengo de opinar. El Consejo afirma que, al no haberse adoptado el Convenio, la idea de un «visado [...] válido en toda la Comunidad», como figura en el artículo 2 de la Propuesta, perdió su significado y el hecho de mantener esta referencia en el Reglamento que se aprobó habría dado una falsa impresión contraria al principio de seguridad jurídica. Como se deduce claramente de su propio texto, esta argumentación sigue basándose en una visión particular acerca del alcance de la competencia de la Comunidad con arreglo al artículo 100 C del Tratado, pero no pretende negar que, de forma ostensible, entre la propuesta y el Reglamento se ha introducido un cambio importante. Además de la interpretación restrictiva del Consejo, a primera vista, el apartado 1 del artículo 100 C del Tratado parece que puede también interpretarse en el

27 — Véanse, por ejemplo, los hechos sobre los que se pronunció el Tribunal de Justicia en la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartado 3; el punto 19 de las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 7 de julio de 1992, Parlamento/Consejo (C-295/90, Rec. pp. I-4193 y ss., especialmente, p. I-4221) y la sentencia de 26 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo (C-271/94, Rec. p. I-1689), apartado 7.

sentido de que el visado concedido a un nacional de un tercer Estado que figura en un acto comunitario adoptado en virtud de dicha norma debe ser reconocido en todos los Estados miembros o puede serlo si el acto así lo establece. En el presente asunto no es necesario escoger entre estas interpretaciones. En realidad, sin embargo, no sólo el Parlamento y el Consejo pueden haber sostenido distintos puntos de vista plausibles, sino también la Comisión. [28] Basta decir que si el apartado 1 del artículo 100 C implica el reconocimiento mutuo, es indiscutible el carácter sustancial de la modificación y, según parece, el Parlamento y la Comisión han interpretado así dicho artículo. Dado que el planteamiento correcto de la apreciación de la modificación sustancial se basa en un cotejo de textos en vez de en una solución de cuestiones de competencia, el Consejo debería haber consultado nuevamente al Parlamento. En estas circunstancias, considero que debe estimarse el recurso interpuesto por el Parlamento.

D — *El mantenimiento de los efectos del Reglamento*

40. En su contestación el Consejo pidió al Tribunal de Justicia que, con arreglo al artículo 174 del Tratado, limitara los efectos de una eventual anulación del Reglamento. El Parlamento no ha presentado ninguna observación sobre esta petición. El demandado sostiene que para los nacionales de los terceros países que figuran en la lista común contenida en el Anexo del Reglamento se derivaría una considerable inseguridad jurídica si no se mantuvieran sus efectos jurídicos hasta tanto no haya adoptado una nueva normativa. Dado que la adopción de dicha lista constituye un «paso» hacia la completa armonización definitiva de los terceros países cuyos nacionales deberán estar provistos de visado para entrar en la Comunidad, la anulación sin límite alguno de los efectos del Reglamento restablecería, paradójicamente, el *statu quo ante* en el supuesto de que los Estados miembros tuvieran libertad para aplicar las políticas que desearan en materia de visado. Por consiguiente, aunque actualmente sólo pueda tener una función meramente informativa, la lista común hace innecesario que los nacionales cuyos países están comprendidos en ella deban recabar información de quince autoridades nacionales distintas acerca de si deberán estar provistos de visado para viajar a la Comunidad. Por lo tanto, considero que, en aras de la seguridad jurídica, deben mantenerse los efectos del Reglamento. Sin embargo, al hacer esta recomendación, considero importante poner de relieve la obligación del Consejo, en particular, de actuar con celeridad en la adopción de un nuevo Reglamento con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 100 C del Tratado. Es preciso recordar que, aunque el Tribunal de Justicia desestimó la petición del Parlamento en la sentencia de los impuestos sobre vehículos para el transporte de mercancías, de imponer un plazo al Consejo, dicho Tribunal declaró que el Consejo tenía «el deber de poner remedio, dentro de un plazo razonable, a la irregularidad cometida». [29]

28 — Véanse, también, por ejemplo, los puntos de vista expresados en: O'Keeffe: «The New Draft External Frontiers Convention and the Draft Visa Regulation» en J. Monar & R. Morgan eds., *The Third Pillar of the European Union*, Bruselas, 1994, pp. 135 y ss.; Hailbronner: «Visa Regulations and Third-Country Nationals in EC Law», 1994, 31 *CML-Rev* 969; Peers, «The Visa Regulation: Free Movement Blocked Indefinitely» 1996, 21 *ELRev* 150.

29 — Apartado 33.

V — Conclusión

41. Por los motivos anteriormente expuestos, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Anule el 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.

2) Declare que los efectos del Reglamento anulado se mantendrán hasta que el Consejo haya adoptado una nueva normativa sobre la materia.

3) Condene en costas al Consejo.

4) Imponga a la República Francesa el pago de sus propias costas.