

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 5 de julio de 1995 *

En el asunto C-21/94,

Parlamento Europeo, representado por los Sres. Johann Schoo, Jefe de División en el Servicio Jurídico, y Jannis Pantalis, miembro del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el Secretariado General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Antonio Sacchettini, Director del Servicio Jurídico, y Amadeu Lopes Sabino, Consejero Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyado por

República Federal de Alemania, representada por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y Bernd Klocke, Regierungsrat en ese mismo Ministerio, en calidad de Agentes,

* Lengua de procedimiento: francés.

y por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por la Sra. Lucinda Hudson y, más tarde, por la Sra. Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Directiva 93/89/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993, relativa a la aplicación por los Estados miembros de los impuestos sobre determinados tipos de vehículos utilizados para el transporte de mercancías por carretera, así como de los peajes y derechos de uso percibidos por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 279, p. 32),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann y P. Jann, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida (Ponente), J.L. Murray, D.A.O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de marzo de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 20 de enero de 1994, el Parlamento Europeo solicitó, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, la anulación de la Directiva 93/89/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993, relativa a la aplicación por los Estados miembros de los impuestos sobre determinados tipos de vehículos utilizados para el transporte de mercancías por carretera, así como de los peajes y derechos de uso percibidos por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 279, p. 32).
- 2 Consta en autos que el acto impugnado tiene su origen en la Propuesta de Directiva COM(87) 716 final, relativa a la imputación de los costes de infraestructura de transporte a camiones de gran tonelaje (DO 1988, C 79, p. 8), que ha sido modificada en dos ocasiones. La segunda modificación, COM(92) 405 final, de la Propuesta (DO 1992, C 311, p. 63; en lo sucesivo, «Propuesta») fue presentada por la Comisión al Consejo el 26 de octubre de 1992 y aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de diciembre de 1992, con dos modificaciones menores (DO 1993, C 21, p. 522).
- 3 La referida Propuesta, basada en los artículos 75 y 99 del Tratado CEE, preveía, en su artículo 9, que el Consejo adoptaría lo más rápidamente posible las medidas apropiadas para el establecimiento de un sistema armonizado de impuestos viales fundado en el principio de territorialidad (apartado 1). Con tal fin, la Comisión debía presentar al Consejo, antes del 1 de enero de 1998, un informe en el que se incluyeran propuestas para la realización del objetivo mencionado en el apartado 1. Pronunciándose sobre tales propuestas, el Consejo debía entonces adoptar, a más

tardar el 31 de diciembre de 1998, un sistema armonizado de impuestos viales que habría de entrar en vigor a más tardar el 30 de junio de 1999 (apartado 3).

- 4 La Propuesta preveía, asimismo, el establecimiento de un sistema transitorio de armonización de las exacciones actualmente vigentes, caracterizado, en particular, por la aplicación de tipos mínimos, revisables cada dos años, de los impuestos sobre los camiones de gran tonelaje, salvo en el caso de dos Estados —Portugal y Grecia—, autorizados a aplicar provisionalmente tipos reducidos (artículo 8), por la posibilidad de percibir derechos de uso y peajes en la red de autopistas (artículo 5), y, finalmente, por la facultad de reembolsar una parte de los impuestos sobre los vehículos en razón de la percepción de peajes y derechos de uso (artículo 10).
- 5 La Directiva impugnada, que prevé tipos mínimos para los impuestos sobre vehículos utilizados para el transporte de mercancías idénticos a los contenidos en la Propuesta de la Comisión, establece diferentes posibilidades de exención o reducción de dichos tipos, que no serán revisables antes de 1998 (artículo 6). La Directiva dispone que los Estados miembros podrán percibir peajes o derechos de uso por la utilización de autopistas y otras categorías de carreteras [letra d) del artículo 7], así como disponer que los vehículos matriculados en su territorio estén sujetos a derechos de uso por la utilización de la totalidad de la red viaria de su territorio [letra e) del artículo 7]. Por otra parte, la Directiva impone a los derechos de uso un límite máximo de 1.250 ECU anuales [letra f) del artículo 7]. Por último, la Directiva no prevé ninguna facultad de reembolsar los impuestos sobre los vehículos en razón de la percepción de peajes y derechos de uso.
- 6 Por otra parte, con arreglo al apartado 1 del artículo 12, la Comisión presentará al Consejo un informe sobre la aplicación de la Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 1997. Dicho informe se acompañará, en su caso, de propuestas encaaminadas a establecer un régimen de imputación de los costes basado en el principio de territorialidad, sin que las fronteras nacionales desempeñen en éste un papel preponderante.

- 7 El acto impugnado fue adoptado el 25 de octubre de 1993, sin que previamente el Consejo hubiera vuelto a consultar al Parlamento Europeo.

Sobre la anulación de la Directiva

- 8 Para fundamentar su recurso, el Parlamento Europeo invoca la vulneración de su derecho a participar en el proceso legislativo comunitario, resultante de la omisión del Consejo de consultarle una segunda vez antes de adoptar la Directiva de que se trata. Esta nueva consulta resulta necesaria en el marco del procedimiento previsto en los artículos 75 y 99 del Tratado, siempre que, como en el caso de autos, el texto adoptado por el Consejo contenga modificaciones sustanciales en relación con la Propuesta de la Comisión.
- 9 A este respecto, el Parlamento Europeo alega que la Directiva modifica radicalmente el carácter excepcional de las excepciones previstas en la Propuesta, al ampliar a otros tres Estados miembros —España, Francia e Italia— la autorización relativa a la aplicación de tipos mínimos reducidos a la mitad. La consecuencia de esta ampliación es que los transportistas de los cinco Estados miembros de que se trata disfrutan de una ventaja competitiva en relación con sus competidores de los demás Estados miembros, que no pueden aplicar un tipo inferior al mínimo de imposición, de manera que no contribuye a la eliminación de las distorsiones de la competencia, objetivo prioritario de la Directiva. Este mismo efecto negativo resulta también de la supresión total por el Consejo de la posibilidad de reembolsar los impuestos sobre los vehículos en razón del pago de peajes y derechos de uso en las autopistas.
- 10 Por otra parte, la extensión, a categorías de carreteras que no son autopistas, de la posibilidad de los Estados de percibir derechos de uso y la facultad de disponer que todos los vehículos matriculados en su territorio estén sujetos a derechos de uso por la utilización de la totalidad de la red viaria de su territorio [letra e) del artículo 7] constituyen también modificaciones considerables con respecto a la

Propuesta de la Comisión. Por otra parte, la posibilidad de que los Estados apliquen importes reducidos o exenciones a determinadas categorías de vehículos (apartado 3 del artículo 6) y la de que el Consejo pueda autorizar exenciones o reducciones adicionales por motivos socioeconómicos o relacionados con la política de infraestructuras (apartado 5 del artículo 6), posibilidades no previstas en la Propuesta de la Comisión, constituyen también desviaciones con respecto al objetivo de imputación equitativa de los costes de las carreteras, tal como lo contemplaba la Comisión.

11 A pesar de esas numerosas excepciones, los derechos de uso están sujetos a un límite máximo de 1.250 ECU [letra f) del artículo 7], limitación que no estaba prevista en la Propuesta de la Comisión, ni tampoco había sido pedida por el Parlamento.

12 Por último, el Parlamento alega que, además de estas modificaciones puntuales, la Directiva impugnada se aparta sensiblemente del objetivo obligatorio de la Propuesta de la Comisión, a saber, que el Consejo adopte, a más tardar el 31 de diciembre de 1998, un sistema armonizado de impuestos viales basado en el principio de territorialidad que habrá de entrar en vigor el 30 de junio de 1999. En efecto, la Directiva se limita a obligar a la Comisión a presentar al Consejo un informe sobre la aplicación de la Directiva y a prever que formule «en su caso» propuestas encaminadas a establecer un régimen de imputación de los costes basado en el principio de territorialidad (artículo 12). Así pues, el Consejo transforma en un dispositivo más o menos definitivo lo que la Comisión contemplaba como una solución transitoria. Por consiguiente, no subsiste ninguna obligación del Consejo de adoptar un régimen común en un plazo determinado.

13 Por el contrario, el Consejo, apoyado por el Gobierno alemán, afirma que el examen global de las disposiciones de que se trata pone de relieve, por una parte, que la Directiva no se desvía de los objetivos de la Propuesta y, por otra, que da a las cuestiones planteadas una respuesta cuya lógica interna es la misma que la de la Propuesta de la Comisión.

- 14 En efecto, el objetivo de dicha Propuesta no era ni la armonización completa y total de los tributos nacionales ni el establecimiento inmediato de un sistema basado en el principio de territorialidad. Según el Consejo, los elementos esenciales de la Propuesta residían en la adaptación progresiva de los sistemas nacionales (segundo considerando), la concepción de que resultaba necesaria una primera fase transitoria que preparara la fase definitiva (quinto considerando) y de que las distorsiones podrían únicamente «atenuarse» (undécimo considerando), la comprobación de que en aquel momento no resultaba posible un sistema de imputación ideal de los costes, lo que hacía inevitable un sistema provisional, y la definición de un futuro sistema de tributación como objetivo ulterior.
- 15 El Consejo refuta también la afirmación del Parlamento Europeo según la cual la Directiva se desvía sensiblemente del objetivo obligatorio del proyecto de la Comisión. En efecto, la comparación entre el artículo 9 de la Propuesta y el artículo 12 de la Directiva muestra que el objetivo para el horizonte 1998 es el mismo, a saber, el establecimiento, a partir de dicho año, de un régimen de imputación de los costes basado en el principio de territorialidad, sin que las fronteras nacionales desempeñen en éste un papel preponderante.
- 16 A este respecto, el Consejo observa que la expresión «en su caso», en la que el Parlamento basa su argumentación, no priva a la Comisión de su derecho de iniciativa en la materia, ni añade ni quita nada al objetivo que persigue el Consejo, el cual consiste, tanto en la redacción del artículo 9 de la Propuesta como en la del artículo 12 de la Directiva impugnada, en un programa que debe seguirse.
- 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 (véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de mayo de 1995, Parlamento/Consejo, C-417/93, Rec. p. I-1185, apartado 9). 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, por ejemplo, la sentencia de 30 de marzo de 1995, Parlamento/Consejo, C-65/93, Rec. p. I-643, apartado 21).

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 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, por ejemplo, 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).

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

20 A este respecto, es preciso recordar que la Propuesta de la Comisión, sobre la que el Parlamento ha emitido su dictamen, preveía, en su artículo 9, que el Consejo «adoptará lo más rápidamente posible las medidas apropiadas para el establecimiento de un sistema armonizado de impuestos viales, que incluya los impuestos sobre los vehículos, los impuestos especiales sobre el carburante y las cargas (derechos de uso y peajes) por la utilización de determinadas infraestructuras viarias, teniendo en cuenta los costes de infraestructura y los costes externos, incluidos los relativos al medio ambiente» (apartado 1). La Comisión debía presentar «al Consejo, antes del 1 de enero de 1998, un informe en el que se incluyan propuestas para la realización del objetivo mencionado en el apartado 1. Pronunciándose sobre tales propuestas, el Consejo adoptará, a más tardar el 31 de diciembre de 1998, un sistema armonizado de impuestos viales que deberá entrar en vigor a más tardar el 30 de junio de 1999» (apartado 3).

- 21 La Directiva, en cambio, dispone en su artículo 12 que el informe sobre la aplicación de la Directiva, que la Comisión debe presentar al Consejo a más tardar el 31 de diciembre de 1997, se acompañará, «en su caso, de propuestas encaminadas a establecer un régimen de imputación de los costes basado en el principio de territorialidad, sin que las fronteras nacionales desempeñen en éste un papel preponderante».
- 22 Tal como ha observado el Abogado General en el punto 49 de sus conclusiones, de la comparación entre la Propuesta de la Comisión y la Directiva se desprende no sólo que el Consejo ya no está obligado a adoptar, a más tardar el 31 de diciembre de 1998, un sistema armonizado de impuestos viales, sino además que la Comisión tampoco está ya obligada a presentar, en su informe, propuestas encaminadas a establecer un régimen de imputación de los costes basado en el principio de territorialidad. Estas modificaciones afectan a la propia esencia del dispositivo establecido, por lo que deben calificarse de sustanciales.
- 23 Por otra parte, consta que tales modificaciones no corresponden a ningún deseo del Parlamento.
- 24 El Consejo estima, no obstante, 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, 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 objeto de controversia.
- 25 Debe rechazarse esta argumentación.

- 26 En efecto, 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 (véase, en particular, la sentencia de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C-316/91, Rec. p. I-625, apartado 17); 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.
- 27 Teniendo en cuenta que las citadas modificaciones, que afectan al sistema del proyecto en su conjunto, bastan por sí mismas para hacer necesaria una nueva consulta al Parlamento, no es preciso examinar los restantes argumentos alegados por el Parlamento.
- 28 Por consiguiente, el hecho de que el Parlamento no haya sido consultado una segunda vez en el procedimiento legislativo previsto en los artículos 75 y 99 del Tratado CEE constituye un vicio sustancial de forma que debe conducir a la anulación del acto impugnado.

Sobre el mantenimiento de los efectos de la Directiva

- 29 En su escrito de contestación, el Consejo, apoyado por el Gobierno alemán, ha solicitado al Tribunal de Justicia que, en caso de anulación de la Directiva, mantuviera los efectos de ésta hasta que el Consejo promulgara una nueva normativa.
- 30 En su réplica, el Parlamento ha indicado que no tenía objeción alguna que formular contra la referida petición, la cual le parece efectivamente justificada por importantes razones de seguridad jurídica. No obstante, en sus observaciones sobre los

escritos de intervención de los Gobiernos alemán y del Reino Unido, el Parlamento sugirió al Tribunal de Justicia que, en tal caso, ordenara al Consejo que adoptara una nueva normativa dentro del plazo que a tal efecto le asignara, a fin de incitar a dicha Institución a reanudar a la mayor brevedad posible el procedimiento destinado a reemplazar en debida forma dicha Directiva.

- 31 Tal como el Abogado General ha indicado en los puntos 64 y 65 de sus conclusiones, la necesidad de evitar una discontinuidad en el programa de armonización de la fiscalidad de los transportes, así como importantes motivos de seguridad jurídica, similares a los que concurren en los casos de anulación de determinados Reglamentos, justifican que el Tribunal de Justicia ejercite la facultad que le confiere expresamente el párrafo segundo del artículo 174 del Tratado CE en caso de anulación de un Reglamento y declare qué efectos de la Directiva controvertida deben ser mantenidos (véase la sentencia de 7 de julio de 1992, Parlamento/Consejo, C-295/90, Rec. p. I-4193, apartado 26).
- 32 En las circunstancias particulares del caso de autos, procede mantener provisionalmente todos los efectos de la Directiva anulada hasta que el Consejo haya adoptado una nueva Directiva.
- 33 En cuanto a la petición del Parlamento en el sentido de que el Tribunal de Justicia imponga al Consejo un plazo dentro del cual éste deba adoptar una nueva normativa en la materia, no puede ser acogida. En efecto, el Tribunal de Justicia carece de competencia para dictar una orden conminatoria de este tipo en el marco de un control de legalidad basado en el artículo 173 del Tratado. Lo cual no excluye que el Consejo tenga el deber de poner remedio, dentro de un plazo razonable, a la irregularidad cometida.

Costas

- 34 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. Con arreglo al párrafo primero del apartado 4 de ese mismo artículo, la República Federal de Alemania y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que han intervenido en el litigio, soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Anular la Directiva 93/89/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993, relativa a la aplicación por los Estados miembros de los impuestos sobre determinados tipos de vehículos utilizados para el transporte de mercancías por carretera, así como de los peajes y derechos de uso percibidos por la utilización de determinadas infraestructuras.
- 2) Mantener los efectos de la Directiva anulada hasta que el Consejo haya adoptado una nueva normativa en la materia.
- 3) Condenar en costas al Consejo.

- 4) La República Federal de Alemania y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Jann

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de julio de 1995.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias