

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 22 de mayo de 1985 *

En el asunto 13/83,

Parlamento Europeo, representado por el Sr. F. Pasetti-Bombardella, Director General en su Secretaría General, por su Consejero Jurídico, Sr. R. Bieber, y por el Sr. J. Schoo, administrador en su Secretaría General, en calidad de Agentes, asistidos por el Sr. J. Schwarze, Profesor de la Universidad de Hamburgo, y por el Sr. F. Jacobs, Abogado de Londres y Profesor de la Universidad de Londres, que designa como domicilio su Secretaría General, plateau de Kirchberg, Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. C.-D. Ehlermann, Director General de su Servicio Jurídico, por su Consejero Jurídico, Sr. G. Close, y por el Sr. Chr. Bail, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio el despacho del Sr. M. Beschel, miembro de su Servicio Jurídico, bâtiment Jean Monnet, plateau de Kirchberg,

parte coadyuvante,

contra

* Lengua de procedimiento: alemán.

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por su Consejero Jurídico, Sr. H.-J. Glaesner, en calidad de Agente, asistido por el Sr. A. Sacchetti y la Sra. J. Aussant, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Coagentes, y por el Sr. R.M. Chevalier, Profesor de la Universidad de Estrasburgo, por el Sr. W. von Simson, Profesor de la Universidad de Friburgo, y por la Sra. B. Laloux, miembro de su Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. H.J. Pabbruwe, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, boulevard Konrad-Adenauer, 100,

parte demandada,

apoyada por

Reino de los Países Bajos, representado por el Sr. A. Bos, Consejero Jurídico Adjunto en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, asistido por el Sr. L.H. Klaassen, Profesor de la Erasmus-Universiteit de Rotterdam, que designa como domicilio en Luxemburgo la Embajada del Reino de los Países Bajos, rue C. M. Spoo, 5,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 175 del Tratado con el fin de que se declare la omisión del Consejo en materia de política común de transportes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: A.J. Mackenzie Stuart, Presidente; G. Bosco, O. Due y C. Kakouris, Presidentes de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlman, Y. Galmot y R. Joliet, Jueces;

Abogado General: Sr. C.O. Lenz;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

dicta la siguiente

Sentencia

Indice

Fundamentos de Derecho	633
A. Antecedentes del litigio	634
B. Admisibilidad del recurso	636
1. La legitimación activa	637
2. Requisitos relativos a la fase administrativa previa	638
C. Objeto del recurso	640
D. Primera pretensión: omisión de establecer una política común de transportes	643
1. La política común de transportes en general	643
2. La libre prestación de servicios en materia de transporte	648
E. Segunda pretensión: omisión de pronunciarse sobre las dieciséis propuestas de la Comisión	652
Costas	654

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de enero de 1983, el Parlamento Europeo interpuso un recurso, con arreglo al párrafo primero del artículo 175 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que el Consejo, al abstenerse de establecer una política común en materia de transportes y, más concretamente, al abstenerse de fijar con carácter obligatorio el marco de dicha política, ha violado el Tratado y en especial la letra e) del artículo 3, y los artículos 61, 74, 75 y 84 de dicho Tratado, y que el Consejo, con infracción del Tratado, se abstuvo de pronunciarse sobre las dieciséis propuestas específicamente designadas que en materia de transporte le había presentado la Comisión.

- 2 La política común en el sector de los transportes figura entre las acciones que, según el artículo 3 del Tratado, debe llevar a cabo la Comunidad para establecer un mercado común y aproximar progresivamente las políticas económicas de los Estados miembros. Constituye el objeto del Título IV de la Segunda Parte del Tratado, parte relativa a los «fundamentos de la Comunidad». El artículo 74, por el que comienza dicho Título, prevé que los objetivos del Tratado, en el sector de los transportes, se perseguirán «en el marco de una política común». Con arreglo al apartado 1 del artículo 75, para la aplicación del artículo 74 el Consejo establecerá, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y al Parlamento Europeo:
 - «a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros;

 - b) las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;

 - c) cualquier otra disposición oportuna».

Según el apartado 2 de ese mismo artículo, las disposiciones previstas en las letras a) y b) del apartado 1 se adoptarán durante el período transitorio.

A. Antecedentes del litigio

- 3 El demandante observa que ya en 1968, cerca del final del período transitorio previsto por el Tratado, el Parlamento Europeo había adoptado una resolución sobre la situación de la política común de transportes (DO C 10, p. 8), resolución en la que, después de recordar una resolución anterior relativa al retraso en la aplicación de la política común de transportes, dicha Institución subrayaba «su voluntad expresa de que se defina y aplique sin mayor dilación una política de transportes, política que el Parlamento Europeo considera un elemento fundamental del mercado común». Dos años más tarde, en 1970, el Parlamento adoptó una resolución similar (DO C 40, p. 27), en virtud de la cual llamaba de nuevo la atención sobre el retraso experimentado en la materia e instaba al Consejo a que estableciese un programa de trabajo con un calendario preciso de las decisiones que habrían de adoptarse.
- 4 En el momento de emitir su Dictamen sobre la comunicación de la Comisión al Consejo de octubre de 1973 relativa al desarrollo de la política común de transportes, el Parlamento adoptó una resolución, el 25 de septiembre de 1974, sobre los principios de la política común de transportes (DO C 127, p. 24). Posteriormente, el Parlamento reiteró al Consejo su petición de que estableciese sin demora una política común coherente en el sector de los transportes, mediante resoluciones de 16 de enero de 1979 (DO C 39, p. 16) y de 3 de marzo de 1982 (DO C 87, p. 42).
- 5 Tras comprobar que seguía sin existir la política común querida por el Tratado, el Parlamento Europeo adoptó finalmente, el 16 de septiembre de 1982, una resolución relativa a un recurso por omisión contra el Consejo de las Comunidades Europeas en materia de política de transportes (DO C 267, p. 62). Dicha resolución considera que la política de transportes tan sólo ha sido objeto de medidas mínimas que no responden en modo alguno a las exigencias del mercado común y que, de este modo, no se observó lo dispuesto en la letra e) del artículo 3 y en los artículos 74 a 84 del Tratado. La resolución recuerda, además, «que el Consejo no se ha pronunciado acerca de numerosas propuestas de la Comisión sobre las que hace ya mucho tiempo que el Parlamento Europeo emitió un Dictamen favorable».
- 6 Mediante la referida resolución de 16 de septiembre de 1982, el Parlamento, con arreglo al párrafo primero del artículo 175 del Tratado, encomendó a su

Presidente que interpusiese un recurso contra el Consejo, después de haber requerido al Consejo para que actuase, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 175. Mediante escrito del 21 de septiembre siguiente, el Presidente del Parlamento comunicó efectivamente al Consejo la intención del Parlamento de interponer un recurso por omisión contra el Consejo por haberse abstenido de establecer, como disponen la letra e) del artículo 3, y los artículos 61 y 74, el marco de una política común de transportes en el que pudiesen perseguirse los objetivos del Tratado, así como por haberse abstenido de adoptar las decisiones previstas en los artículos 75 a 84, para la aplicación de los artículos 61 y 74.

- 7 Mediante ese mismo escrito de 21 de septiembre de 1982, se insta al Consejo para que lleve a cabo una serie de acciones y en particular:
- Para que fije el marco de una política común de transportes, de conformidad con la letra e) del artículo 3 y con el artículo 74 del Tratado.
 - Para que establezca la libre prestación de servicios en el sector de los transportes, tal como dispone el artículo 61, y para que, con dicho fin, aplique las disposiciones de los artículos 74 a 84.
 - Para que adopte sin dilación las decisiones que habrían debido adoptarse antes del final del período transitorio, especialmente las previstas en las letras a) y b) del artículo 75.
 - Para que adopte cualquier otra disposición oportuna para alcanzar los objetivos del Tratado en el marco de una política común de transportes, de conformidad con la letra c) del apartado 1 del artículo 75.
 - Para que se pronuncie sin mayor dilación acerca de una serie de propuestas de la Comisión, específicamente designadas, sobre las que el Parlamento ya había dado su opinión.
- 8 El Presidente del Consejo respondió mediante carta de 22 de noviembre de 1982. A tenor de dicha carta, el Consejo, «sin manifestar en este momento su punto de vista sobre los aspectos jurisdiccionales» evocados por el Presidente del Parlamento, pero «en un espíritu de buenas relaciones con el Parlamento Europeo», comunica a éste un análisis cuyos elementos habían de hacer posible

que el Parlamento conociese «el punto de vista que el Consejo tiene, en el momento presente, sobre el desarrollo de la política común de transportes». Por otra parte, el Consejo indica que comparte el interés del Parlamento Europeo en la realización de esa política; que ya ha adoptado, en diferentes sectores de los transportes, un conjunto de decisiones que suponen medidas importantes para la aplicación de una política común de transportes; pero que, no obstante, es consciente de que, a pesar de los progresos realizados, la política común de transportes requiere todavía acciones adicionales.

- 9 En una nota anexa a la referida carta, el Consejo facilita un resumen de 71 actos del Consejo adoptados en el sector de los transportes, así como un comentario sobre la situación en que se encuentra el examen de cada una de las propuestas de la Comisión que se citan en el escrito del Presidente del Parlamento.
- 10 Una vez que las comisiones parlamentarias competentes hubieron examinado la respuesta del Consejo de conformidad con el procedimiento previsto por la resolución de 16 de septiembre de 1982, el Presidente del Parlamento Europeo estimó que dicha respuesta no constituía una «definición de posición» en el sentido del párrafo segundo del artículo 175 del Tratado. En vista de lo cual decidió interponer el presente recurso.
- 11 La Comisión intervino en el litigio en apoyo de las pretensiones del Parlamento Europeo; el Reino de los Países Bajos lo hizo en apoyo de las pretensiones del Consejo.

B. Admisibilidad del recurso

- 12 El Consejo, parte demandada, propuso dos excepciones de inadmisibilidad, que abarcaban dos motivos de inadmisión: el primero de ellos basado en la falta de capacidad del demandante para comparecer en juicio, o falta de legitimación activa; el segundo, basado en el incumplimiento de los requisitos relativos a la fase administrativa previa a la vía judicial, tal como están previstos en el artículo 175.

1. La legitimación activa

- 13 En primer lugar, el Consejo afirma que, a su juicio, el presente recurso se inscribe en el marco de los esfuerzos del Parlamento para aumentar su influencia en el proceso decisorio en el seno de la Comunidad. Ahora bien, estos esfuerzos, por lo demás legítimos, no deberían utilizar el recurso por omisión que prevé el artículo 175, habida cuenta de que la colaboración entre las Instituciones comunitarias no se rige por esa disposición. Los objetivos políticos del Parlamento deben perseguirse por otros métodos.
- 14 A la luz de estas consideraciones, el Consejo, al tiempo que reconoce que el artículo 175 permite que, contra las omisiones del Consejo y de la Comisión, interpongan recurso por omisión los Estados miembros y las «demás Instituciones de la Comunidad», se pregunta si las facultades de control que el Tratado atribuye al Parlamento no se circunscriben a las competencias previstas por los artículos 137, 143 y 144 del Tratado, disposiciones que regulan las posibilidades del Parlamento de influir sobre las actividades de la Comisión y del Consejo. En vista de lo cual, añade, el Parlamento no puede disponer con respecto al Consejo de facultades de control que puedan ejercerse mediante un recurso por omisión.
- 15 El Consejo añade que una interpretación sistemática del Tratado se opone a la legitimación activa del Parlamento. En efecto, el recurso de anulación previsto en el artículo 173, que permite un control de la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión, no puede ser interpuesto por el Parlamento. Puesto que el Tratado excluye al Parlamento del control de la legalidad de los actos de esas dos Instituciones, resultaría ilógico que le atribuyese la facultad de interponer recurso en caso de omisión ilegal por parte de alguna de ambas Instituciones. Por consiguiente, tan sólo una atribución expresa de competencia habría permitido que se reconociese al Parlamento la facultad de interponer un recurso por omisión.
- 16 El Parlamento Europeo y la Comisión rechazan este razonamiento haciendo referencia a los propios términos del artículo 175; en efecto, de la redacción de dicha disposición no puede deducirse, según ellos, ninguna interpretación que se oponga a la facultad del Parlamento para interponer un recurso por omisión. Ambas Instituciones estiman asimismo que el reconocimiento de tal facultad

no resulta en modo alguno incompatible con el reparto de competencias que prevé el Tratado.

- 17 Es preciso subrayar que, como el propio Consejo ha reconocido, el párrafo primero del artículo 175 faculta expresamente para interponer recurso por omisión contra el Consejo y la Comisión a, entre otros, las «demás Instituciones de la Comunidad». Así pues, la referida disposición prevé una misma facultad para interponer ese recurso, atribuida a todas las Instituciones de la Comunidad. No se puede restringir el ejercicio de esa facultad con respecto a una de tales Instituciones sin que resulte afectada la posición institucional que le atribuye el Tratado y, en particular, el apartado 1 del artículo 4.
- 18 La circunstancia de que el Parlamento Europeo sea al mismo tiempo la Institución de la Comunidad que tiene como misión ejercer el control político sobre las actividades de la Comisión y, en cierta medida, sobre las actividades del Consejo, no es suficiente para modificar la interpretación de las disposiciones del Tratado en materia de recursos relativos a las Instituciones.
- 19 Por consiguiente, debe desestimarse la primera causa de inadmisión.

2. Requisitos relativos a la fase administrativa previa a la vía judicial

- 20 El Consejo estima que no se cumplen los requisitos relativos a la fase administrativa previa que especifica el artículo 175. Por una parte, el escrito del Presidente del Parlamento Europeo de 21 de septiembre de 1982 no fue un «requerimiento para que actúe», en el sentido del artículo 175; por otra parte, el Consejo «definió su posición» acerca de dicho escrito, en el sentido de ese mismo artículo, al proporcionar al Parlamento un análisis completo de las actividades del Consejo en materia de la política común de transportes a la que se refería el mencionado escrito de 21 de septiembre de 1982.
- 21 En lo relativo al primer extremo, el Consejo mantiene que el escrito del Presidente del Parlamento no fue considerado en su momento como un requerimiento para actuar, en el sentido del artículo 175. Según el Consejo, su respuesta permite afirmar que la correspondencia entre ambas Instituciones constituía, para el Consejo, una contribución al diálogo político y no el primer

episodio de un litigio. Por esta razón, el Consejo transmitió al Parlamento el conjunto de elementos de apreciación necesarios para mostrar el punto de vista del Consejo, acerca de la evolución futura de la política común de transportes.

- 22 En cuanto al segundo extremo, el Consejo llama la atención sobre el hecho de que el contenido exacto de una «definición de posición», en el sentido del artículo 175, depende de la clase de omisión que se impute a la Institución de que se trate. Cuando ésta está obligada a adoptar su decisión sin disponer de ninguna discrecionalidad, resulta difícilmente concebible que una definición de posición con un contenido distinto del acto que debe ser adoptado pueda dar lugar a la inadmisión de un recurso. En cambio, si el Tratado atribuye a la Institución amplias facultades discrecionales para actuar, como sucede en el caso de autos, la situación será diferente. En efecto, una respuesta de la Institución que indique la situación en que se encuentra el desarrollo de los trabajos y que ponga de relieve las razones por las que aún no se ha pronunciado, así como la manera en la que tiene la intención de proceder, bastará en semejante situación para acreditar que no existe omisión en el sentido del artículo 175 y, en consecuencia, que no ha lugar a admitir el recurso.
- 23 El Parlamento y la Comisión opinan que el escrito del Presidente del Parlamento de 21 de septiembre de 1982 expresa con la suficiente claridad las medidas solicitadas por el Parlamento en el marco del párrafo segundo del artículo 175 y que la carta de respuesta del Presidente del Consejo, de 22 de noviembre de 1982, se caracteriza precisamente porque no define su posición sobre ninguna de dichas medidas, de modo que deja al Parlamento sin respuesta en lo relativo a la imputación de omisión que había formulado.
- 24 Es preciso hacer constar que en el caso de autos se cumplen los requisitos que exige el párrafo segundo del artículo 175. Tras hacer referencia expresa a esta disposición, el Parlamento indicó claramente, en el escrito de su Presidente, que requería al Consejo para que actuase, en el sentido del artículo 175, añadiendo una enumeración de las actuaciones que, a su juicio, debía llevar a cabo el Consejo para poner fin a su omisión.
- 25 La respuesta del Consejo, por el contrario, se limitó a indicar las actividades que esa Institución había desarrollado ya en materia de transporte, sin manifestarse «acerca de los aspectos jurisdiccionales» de la correspondencia

iniciada por el Parlamento. La respuesta ni negó ni admitió la omisión alegada, ni tampoco dio la más mínima indicación acerca de la actitud del Consejo en lo relativo a las actuaciones que, según el Parlamento, quedaban aún por llevar a cabo. No puede considerarse que semejante respuesta constituya una definición de posición en el sentido del párrafo segundo del artículo 175.

- 26 Por otra parte, este Tribunal de Justicia considera que en el caso de autos las observaciones del Consejo relativas a las facultades discrecionales de que según él dispone para aplicar la política común de transportes no afectan a la cuestión de si se han cumplido los requisitos específicos del artículo 175, sino que se relacionan con el problema más general de determinar si la inexistencia de una política común en el sector de los transportes puede suponer una omisión en el sentido de dicha disposición, problema que será examinado ulteriormente en esta sentencia.
- 27 Por consiguiente, debe desestimarse asimismo la segunda causa de inadmisión.

C. Objeto del recurso

- 28 En su escrito de contestación a la demanda, el Consejo reprocha al Parlamento no haber abordado la cuestión que determina el resultado del litigio y que es la de si la expresión «pronunciarse», que figura en el artículo 175, puede ser interpretada en el sentido de que incluye el establecimiento de una política común de transportes. El Consejo explica que dicha política versa sobre una materia extremadamente compleja que comprende numerosos aspectos, tales como la infraestructura, los precios, las condiciones del transporte, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, los problemas sociales, los relativos a la competencia, etc. Por consiguiente, añade el Consejo, una política común en este sector, que debe englobar tanto el tráfico por carretera como la navegación interior y los ferrocarriles, no puede ser adoptada mediante una sola decisión, sino que debe ser elaborada progresivamente basándose en regulaciones específicas.
- 29 El Consejo estima que el procedimiento previsto en el artículo 175 fue concebido para aquellos supuestos en los que la Institución de que se trate tenga la obligación jurídica de adoptar un acto jurídico determinado, pero que no resulta adecuado en los casos en que se trata de instaurar un conjunto de

medidas sistemáticas en el marco de un proceso legislativo complejo. En efecto, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia compruebe que una Institución, infringiendo el Tratado, se haya abstenido de «pronunciarse», dicha Institución, con arreglo al artículo 176, estará obligada a «adoptar las medidas necesarias» para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia. Ahora bien, concluye el Consejo, el demandante no ha indicado en modo alguno cuáles son las medidas concretas cuya no adopción se imputa al Consejo.

- 30 El Parlamento Europeo reconoce que una política común de transportes no se adoptará probablemente «uno actu», sino que habrá de realizarse mediante medidas sucesivas que deberán ser objeto de armonización entre sí dentro de un único sistema coherente. Sin embargo, resulta evidente que habrá que «pronunciarse», de un modo u otro, para poner en vigor, con arreglo a un plan preestablecido, el conjunto de medidas necesarias al respecto.
- 31 Según la Comisión, que en este punto se adhiere a la posición del Parlamento, el Tratado contiene una obligación general de establecer una política común de transportes, obligación que exige que primero se definan, de conformidad con los objetivos generales del Tratado, los principios de una política común de transportes que constituyan la base indispensable para adoptar las medidas de ejecución. La mera adopción de medidas esporádicas sin englobar los aspectos esenciales de una política común no responde a esta exigencia. La Comisión considera que, sea cual sea la libertad que el Tratado atribuye al Consejo para determinar la naturaleza de las medidas a adoptar en el marco que él fije y con independencia del orden en que dichas medidas se adopten, la obligación de actuar que imponen tanto los artículos 74 y 75 del Tratado como la letra e) del artículo 3 es lo suficientemente imperativa como para poder ser objeto, en caso de incumplimiento, de un recurso por omisión con arreglo al artículo 175.
- 32 El Parlamento y la Comisión añaden que, en cualquier caso, el artículo 75 fija un plazo muy preciso para las medidas que han de adoptarse en aquellos sectores que el Tratado manifiestamente considera como esenciales, habida cuenta de que las normas comunes aplicables a los transportes internacionales, por un lado, y las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transporte en un Estado miembro, por otro, deberán ser adoptadas durante el período transitorio, es decir, antes de finales del año 1969. Ambas Instituciones recuerdan que los dos sectores de que se trata guardan estrecha relación con la libre prestación de servicios,

libertad cuya realización prevé en principio el Tratado para antes de que finalice el período transitorio, pero que, en materia de transportes, está supeditada a la realización de una política común con arreglo al artículo 61.

- 33 En primer lugar, conviene recordar que el Parlamento ha formulado dos pretensiones diferentes: una relativa a la omisión de adoptar una política común de transportes y, más concretamente, de fijar el marco de dicha política, y la otra relativa a la omisión por parte del Consejo de pronunciarse sobre las dieciséis propuestas en materia de transportes que le había sometido la Comisión. Tan sólo la primera pretensión plantea el problema de determinar si los términos del artículo 175, y la posición de este artículo en el conjunto de los recursos que prevé el Tratado, autorizan a que este Tribunal de Justicia compruebe si absteniéndose de pronunciarse se ha violado el Tratado.
- 34 Aunque es verdad que los términos del artículo 175 parecen abogar en favor de una interpretación que presupone la omisión de un acto determinado, en particular en las versiones alemana y neerlandesa, este argumento no resulta decisivo. Por una parte, las restantes versiones lingüísticas del mismo texto están redactadas de manera que se puedan incluir omisiones circunscritas con menor exactitud. Por otra parte, se vulneraría el objetivo del artículo 175 si un demandante no pudiese alegar ante el Tribunal de Justicia el que una Institución se haya abstenido de adoptar varias decisiones o un conjunto de decisiones, en el supuesto de que el hecho de adoptar tales decisiones constituya una de las obligaciones que el Tratado impone a dicha Institución.
- 35 En tales circunstancias, el problema planteado por el Consejo se reduce a determinar si, en el caso de autos, el Parlamento Europeo indicó en su primera pretensión las medidas cuya omisión imputa al Consejo con la suficiente precisión como para que este Tribunal de Justicia pueda, si estima las pretensiones del Parlamento, dictar una sentencia que pueda ser ejecutada por el Consejo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 176.
- 36 Tal grado de precisión se impone en mayor medida aun por cuanto el sistema de recursos que establece el Tratado implica una conexión estrecha entre el recurso previsto en el artículo 173, que permite conseguir la anulación de los actos del Consejo y de la Comisión que sean ilegales, y el recurso fundado en el artículo 175, que puede dar lugar a que se declare que la omisión de adoptar determinados actos por parte del Consejo o de la Comisión resulta contraria al

Tratado. A la vista de la referida conexión, es preciso llegar a la conclusión de que, en ambos casos, los actos objeto de litigio deben estar lo suficientemente individualizados como para que este Tribunal de Justicia se encuentre en condiciones de valorar la legalidad de su adopción o la de su no adopción, según proceda.

- 37 De lo anterior se deduce que, aunque resultase fundada, la primera pretensión del Parlamento tan sólo podría estimarse en la medida en que la omisión imputada al Consejo en materia de política común de transportes consistiese en haberse abstenido de adoptar medidas cuyo alcance se pueda definir suficientemente como para ser individualizadas y poder ser objeto de ejecución en el sentido del artículo 176. Por consiguiente, procede examinar los argumentos de las partes relativos a la existencia o a la inexistencia de una política común de transportes.

D. Primera pretensión: omisión de establecer una política común de transportes

1. La política común de transportes en general

- 38 El Parlamento Europeo reconoce que el Tratado atribuye al Consejo una amplia facultad de apreciación en lo relativo al contenido de la política común de transportes. Pero añade que dicha facultad de apreciación se encuentra limitada en dos aspectos. En primer lugar, no autoriza a que el Consejo permanezca inactivo con posterioridad a la expiración de los plazos previstos por el Tratado y, en particular, del que figura en el apartado 2 del artículo 75. En segundo lugar, el Consejo tiene la obligación de establecer un marco común consistente en un conjunto coherente de principios adecuados para tener en cuenta globalmente los complejos hechos económicos inherentes al sector de los transportes. Tales principios deben regular las diversas medidas específicas necesarias para poner en práctica los principios generales del Tratado en este sector.
- 39 En semejante situación, continúa el Parlamento, los principios de base que el Consejo ha de adoptar deben, como mínimo, respetar ciertos objetivos y abarcar ámbitos determinados. La propia naturaleza de una política común de transportes implica, en efecto, la necesidad de garantizar el cumplimiento de

ciertos objetivos, en particular a fin de lograr la liberalización de los transportes y de facilitar el tráfico a través de las fronteras. Los principios de que se trata deben indicar asimismo qué ámbitos son objeto del dispositivo que ha de establecerse; la situación económica en el sector de los transportes exige que, entre los referidos ámbitos de acción, figuren las relaciones de competencia entre el tráfico ferroviario y el tráfico por carretera, así como las reglas para controlar la capacidad de la navegación interior y del transporte por carretera.

- 40 La Comisión hace constar las importantes lagunas que subsisten en todos los ámbitos de la política de transportes, a pesar de las numerosas propuestas que viene haciendo al Consejo desde hace más de veinte años. La Comisión evoca sobre todo la insuficiencia de las medidas adoptadas en el ámbito del transporte de mercancías por carretera, en donde las limitaciones de capacidad se fijan fundamentalmente por medio de acuerdos bilaterales entre Estados miembros basados en criterios de la más variada índole, que con frecuencia impiden la utilización óptima de la capacidad existente debido a los numerosos viajes de regreso que se efectúan de vacío y en donde, además, el transporte interno de cada uno de los Estados miembros se reserva a las empresas establecidas en el territorio del Estado miembro respectivo. Por último, concluye la Comisión, un considerable número de controles fronterizos continúa obstaculizando los transportes internacionales.
- 41 Dentro de este mismo orden de ideas, la Comisión hace constar la situación poco satisfactoria de la contabilidad de los ferrocarriles y de las relaciones entre éstos y el Estado; el considerable exceso de capacidad estructural de los transportes por vías navegables, que se agravó debido a la inexistencia de medidas coordinadas para desarmar buques; el nulo progreso en la realización de proyectos de infraestructura de interés para la Comunidad y la falta de coordinación de las medidas nacionales de infraestructura; y, por último, la casi total inexistencia de acción comunitaria en materia de navegación marítima y aérea.
- 42 El Consejo no niega las lagunas señaladas por la Comisión, pero alega una serie de argumentos tendentes a demostrar que tales lagunas no pueden ser equiparadas a una omisión de actuar en el sentido del artículo 175 del Tratado. A este respecto, el Consejo invoca en particular el margen de discrecionalidad de que dispone en lo relativo a la aplicación de la política común de

transportes, así como las dificultades objetivas de carácter geográfico, económico y social, que constituyen un obstáculo para un ritmo de progreso más acelerado. El Consejo recuerda, además, el problema de la particular posición de los ferrocarriles en el mercado del transporte y el papel especial que, en materia de transportes, desempeñan los Estados miembros en el sistema decisorio del Consejo.

- 43 A continuación, el Consejo se refiere a las actividades que ha llevado a cabo en la materia, y cuyo resumen facilitó al Parlamento por medio de la carta del Presidente del Consejo de 22 de noviembre de 1982, así como a sus Decisiones 65/271/CEE, de 13 de mayo de 1965, que define los objetivos que deben alcanzarse en materia de armonización fiscal y social en el sector de los transportes (DO 1965, 88, p. 1500; EE 07/01, p. 91), y 67/790/CEE, de 14 de diciembre de 1967, que aprueba un programa de medidas para garantizar el ulterior desarrollo de la política común de transportes (DO 1967, 322, p. 4). Por lo demás, añade, dichas Decisiones muestran que en aquel momento el Consejo hubo de hacer frente a la interdependencia de los diversos sectores de transportes y de los diferentes problemas por resolver, interdependencia reconocida por la Comisión en varias ocasiones.
- 44 A este respecto, el Consejo recuerda que, desde su punto de vista, la liberalización del transporte de mercancías por carretera apenas es concebible sin una aproximación sustancial de las condiciones de la competencia, aproximación que, sin embargo, resulta imposible alcanzar si no se ha resuelto el problema de los ferrocarriles y de sus relaciones con las Administraciones Públicas. El Consejo afirma que, no obstante, la Comisión no le ha presentado ninguna propuesta que permita resolver este problema fundamental.
- 45 El Gobierno neerlandés se adhiere en este punto a las conclusiones del Consejo, aunque sin compartir toda su argumentación. Dicho Gobierno estima, en efecto, que la inexistencia de una política común de transportes no implica que las normas generales del Tratado, y las libertades que tales normas garantizan, no resulten aplicables a los transportes. Aunque es verdad que, según el artículo 61 del Tratado, la libre prestación de servicios en materia de transportes se regirá por las disposiciones del Tratado relativas a la política común de transportes, de ello no puede deducirse que la expiración del período transitorio no haya tenido consecuencias para la libre prestación de servicios en dicho sector. El Gobierno neerlandés recuerda que en otros sectores, tales

como el de la organización de mercados agrícolas y el de la conservación de los recursos marinos, este Tribunal de Justicia ha considerado que la expiración del período transitorio puede por sí misma generar derechos y obligaciones basados en las normas generales del Tratado.

- 46 De las cuatro intervenciones mencionadas puede deducirse sin dificultad una conclusión: para las partes consta con certeza que todavía no existe un conjunto coherente de normas que pueda ser calificado de política común de transportes a efectos de los artículos 74 y 75 del Tratado. Esta conclusión se basa, o bien en la inexistencia de un marco coherente para aplicar la referida política, inexistencia alegada por el Parlamento; o bien en la circunstancia, puesta de relieve por la Comisión, de que los problemas fundamentales en el sector de los transportes subsisten todavía; o bien en la falta de ejecución, recordada por el Consejo, de las Decisiones de 1965 y de 1967 que establecen el calendario de las tareas en esta materia; o bien, por último, en la persistencia de los obstáculos a la libre prestación de servicios en materia de transportes, como ha subrayado el Gobierno neerlandés.
- 47 Por consiguiente, es preciso determinar si, a falta de un conjunto de medidas que pueda constituir una política común de transportes, el que el Consejo se haya abstenido de pronunciarse implica una omisión contra la que se pueda recurrir en virtud del artículo 175 del Tratado.
- 48 A este respecto, es preciso observar, en primer lugar, que en el marco del presente litigio carecen de pertinencia las dificultades objetivas que, según la tesis del Consejo, obstaculizan los progresos necesarios en la vía hacia una política común de transportes. Con arreglo al artículo 175, en caso de que, violando el Tratado, el Consejo o la Comisión se abstuvieren de pronunciarse, correspondería al Tribunal de Justicia declarar dicha violación. El artículo 175 no tiene en cuenta el grado de dificultad de la obligación que incumba a la Institución de que se trate.
- 49 No obstante, debe admitirse, en principio, el argumento que el Consejo basa en su facultad de apreciación. Si bien es verdad que dicha facultad de apreciación está limitada por las exigencias derivadas del establecimiento del mercado común y por algunas disposiciones precisas del Tratado, como las que fijan los plazos, no es menos cierto que, dentro del sistema del Tratado, corresponde al

Consejo determinar, con arreglo a las normas de procedimiento previstas por el Tratado, los objetivos y los medios de la política común de transportes.

- 50 En efecto, aunque el Consejo debe adoptar, en el marco de su obligación de establecer una política común de transportes, todas las decisiones necesarias para lograr la aplicación progresiva de dicha política, el contenido de tales decisiones no viene precisado por el Tratado. De este modo, por ejemplo, el Tratado encomienda al Consejo el cometido de determinar si las primeras acciones en el sector de los transportes deben versar sobre las relaciones entre los ferrocarriles y las Administraciones Públicas, o más bien sobre la competitividad en las relaciones entre el tráfico por carretera y el tráfico ferroviario. Corresponde asimismo al Consejo determinar las prioridades que deban observarse en la armonización de las legislaciones y prácticas administrativas en el sector, así como decidir cuál sea el contenido de tal armonización. En este ámbito, el Tratado atribuye al Consejo facultades discrecionales.
- 51 Estas consideraciones resultan reforzadas por los datos informativos que las tres Instituciones afectadas y el Gobierno neerlandés facilitaron a lo largo del litigio. La referida información pone de relieve que las opiniones relativas al contenido de la política común de transportes han evolucionado con posterioridad a la ya citada Decisión del Consejo de 1965, y que, en particular, la importancia relativa de los diferentes aspectos de dicha política ha sido objeto de una apreciación variable a lo largo del tiempo.
- 52 La información facilitada aporta una segunda contribución a este debate. Resulta efectivamente que el Parlamento, parte demandante en el litigio, no ha indicado qué medidas debería adoptar el Consejo en virtud del Tratado y en qué orden deberían ser adoptadas, a pesar de los requerimientos que se le hicieron en ese sentido. El Parlamento se limitó a indicar que tales medidas deben constituir un conjunto coherente, ser comunes a todos los Estados miembros y realizar los objetivos del Tratado en el sector de los transportes.
- 53 Como ya se ha hecho constar más arriba, la inexistencia de una verdadera política común, cuyo establecimiento prescribe el Tratado, no constituye necesariamente una omisión lo suficientemente definida como para estar incluida en el artículo 175. Esta afirmación se aplica en el caso de autos, si bien es verdad que los trabajos emprendidos con arreglo al artículo 75 deben

proseguir con carácter permanente, a fin de hacer posible la aplicación progresiva de una política común de transportes, y aunque también sea verdad que, a tenor del apartado 2 del artículo 75, una parte sustancial de dichos trabajos debía haber concluido con anterioridad a la expiración del periodo transitorio.

2. La libre prestación de servicios en materia de transporte

- 54 A este respecto, el Parlamento y la Comisión alegan que las disposiciones de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 75, relativas a las normas comunes aplicables a los transportes internacionales, por un lado, y a las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes pueden prestar servicios de transportes en un Estado miembro, por otro lado, no sólo están sujetas a un plazo para su adopción, sino que imponen asimismo al Consejo obligaciones lo suficientemente definidas como para poder ser objeto de una declaración de omisión con arreglo al artículo 175 del Tratado. Ambas Instituciones resaltan la estrecha relación que existe entre las referidas disposiciones y la libre prestación de servicios, cuya realización constituye una de las principales misiones encomendadas a la Comunidad.
- 55 El Consejo rechazó esta tesis, alegando que el contenido y la finalidad de las normas que habían de adoptarse no estaban suficientemente definidos ni siquiera en el ámbito de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 75.
- 56 La Comisión señaló que, en cualquier caso, la política común de transportes querida por el Tratado comporta un elemento cuyo contenido está lo suficientemente delimitado como para poder ser calificado de obligación precisa, a saber, la libre prestación de servicios. El alcance de dicha obligación puede determinarse con base en las disposiciones del Tratado relativas a la prestación de servicios (concretamente los artículos 59 y 60), en las Directivas y en la jurisprudencia pertinente.
- 57 El Gobierno neerlandés, por su parte, también hizo hincapié en la importancia de la libre prestación de servicios.
- 58 Por consiguiente, procede examinar con mayor detenimiento los argumentos de las partes relativos a la libre prestación de servicios en el sector de los

transportes y la relación de ésta con el establecimiento de una política común en la materia que nos ocupa.

- 59 La Comisión y el Gobierno neerlandés recuerdan que, con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, las disposiciones de los artículos 59 y 60 resultan directamente aplicables desde la expiración del período transitorio. Ambos coinciden en mantener que la mera circunstancia de que, según el artículo 61, la prestación de servicios en materia de transportes se liberalizará en el marco de la política común de transportes no basta para suspender indefinidamente la eficacia de las disposiciones relativas a la prestación de servicios en una situación en la que, desde hace muchos años, el Consejo se abstiene de establecer dicha política común.
- 60 El Gobierno neerlandés recuerda que, con arreglo al apartado 7 del artículo 8 del Tratado, la expiración del período transitorio constituirá la fecha límite para la entrada en vigor del conjunto de las normas previstas y la aplicación de las medidas necesarias para el establecimiento del mercado común. Según él, no existe razón alguna para que el mercado del transporte quede excluido de lo anterior. El Gobierno neerlandés recuerda, además, que la inexistencia de las disposiciones de ejecución expresamente previstas por el Tratado nunca ha sido óbice para la aplicación de las normas generales del Tratado o de sus principios básicos. De lo anterior deduce que, una vez finalizado el período transitorio, los efectos de la libre prestación de servicios deben reconocerse incluso en el sector de los transportes. Como la aplicabilidad directa de las disposiciones de los artículos 59 y 60 resulta por sí misma suficiente para alcanzar los objetivos de una política común de transportes, sin que sean necesarias otras actuaciones por parte del Consejo, esta Institución no ha incurrido en omisión.
- 61 La Comisión estima, por el contrario, que los artículos 59 y 60 no son directamente aplicables en el sector de los transportes. En virtud del artículo 61, la libre prestación de servicios en materia de transportes deberá realizarse en el marco de las normas previstas por las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 75. La finalidad de este artículo es conceder al Consejo un plazo adecuado, que eventualmente podría prolongarse con posterioridad a la expiración del período transitorio, para realizar la libre prestación de servicios en materia de transportes en el marco de una política común. Sin embargo, continúa la Comisión, este plazo adecuado no puede prolongarse indefinidamente, de manera que, quince años después de la expiración del

período transitorio, debiera estar prácticamente tocando a su fin; de lo contrario, la libre prestación de servicios, a pesar de estar garantizada por el Tratado, seguiría sin ser aplicable en un único sector de actividad, lo que a la larga daría lugar a distorsiones en la competencia. En vista de lo cual, concluye la Comisión, el Tribunal de Justicia debería, a modo de advertencia, indicar en la presente sentencia en qué momento concluye el plazo razonable que prevé el artículo 61.

- 62 Procede recordar, en primer lugar, que el apartado 1 del artículo 61 prevé que la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del Título relativo a los transportes. Por consiguiente, la aplicación del principio de libre prestación de servicios, tal como se recoge en particular en los artículos 59 y 60, debe realizarse, según el Tratado, mediante la ejecución de la política común de transportes y, más concretamente, mediante el establecimiento de las normas comunes aplicables a los transportes internacionales y de las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro, normas y condiciones contempladas en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 75 y que necesariamente se refieren a la libre prestación de servicios.
- 63 Así pues, no puede acogerse la tesis del Gobierno neerlandés según la cual la expiración del periodo transitorio tiene como efecto el que las disposiciones de los artículos 59 y 60 del Tratado resultan directamente aplicables incluso en el sector de los transportes.
- 64 No obstante, el Parlamento, la Comisión y el Gobierno neerlandés tienen razón al alegar que entre las obligaciones que imponen al Consejo las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 75 se incluye la de proceder a establecer la libre prestación de servicios en materia de transportes y que el alcance de dicha obligación está claramente definido en el Tratado. Como ha declarado este Tribunal de Justicia en su sentencia de 17 de diciembre de 1981, Webb (279/80, ← Rec. p. 3305), en virtud de los artículos 59 y 60 las exigencias de la libre prestación de servicios implican, en efecto, la supresión de cualquier clase de discriminación contra el prestador de servicios por razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que se encuentre establecido en un Estado miembro distinto de aquél en el que ha de prestarse el servicio.

- 65 De lo anterior se deduce que, en este punto, el Consejo no dispone de las mismas facultades discrecionales que puede utilizar en otros ámbitos de la política común de transportes. Como el resultado que ha de alcanzarse viene determinado por la aplicación conjunta de los artículos 59, 60, 61 y de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 75, únicamente pueden dar lugar al ejercicio de cierta facultad de apreciación las modalidades para lograr ese resultado teniendo en cuenta, con arreglo al artículo 75, las peculiaridades del sector de transportes.
- 66 En estas circunstancias, las obligaciones previstas en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 75, en la medida en que su finalidad es realizar la libre prestación de servicios, son lo suficientemente precisas como para que su incumplimiento pueda dar lugar a que se declare una omisión con arreglo al artículo 175.
- 67 El Consejo tenía la obligación de hacer extensible la libre prestación de servicios al sector de los transportes antes de la expiración del período transitorio, de conformidad con la letra a) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 75, en la medida en que tal extensión se refería a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros, así como la obligación de establecer, en el marco de la liberalización de la prestación de servicios en el referido sector, las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrían prestar servicios de transportes en un Estado miembro, de conformidad con la letra b) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 75. Consta en autos que todavía no se han adoptado las medidas necesarias al efecto.
- 68 Por consiguiente, sobre este extremo procede declarar la omisión del Consejo, por cuanto se abstuvo de adoptar las medidas que habría debido tener con anterioridad a la expiración del período transitorio, medidas cuyo objeto y naturaleza podían ser determinados con el suficiente grado de precisión.
- 69 El Parlamento, la Comisión y el Gobierno neerlandés evocaron asimismo la situación jurídica que se crearía si, con posterioridad a una posible condena, el Consejo continuase absteniéndose de pronunciarse. Este problema, sin embargo, es hipotético. El artículo 176 obliga al Consejo a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la presente sentencia; como dicho artículo no

prevé plazo alguno, debe deducirse que el Consejo dispone al efecto de un plazo razonable. En esta sentencia no resulta necesario examinar las consecuencias que pudieran derivarse de una posible omisión prolongada por parte del Consejo.

- 70 Por consiguiente, procede declarar que, con violación del Tratado, el Consejo se abstuvo de garantizar la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales, así como de establecer las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro.
- 71 Corresponde al Consejo adoptar las medidas que considere necesarias para acompañar las disposiciones liberalizadoras que se imponen, pudiendo hacerlo en el orden que mejor le convenga.

E. Segunda pretensión: omisión de pronunciarse sobre las dieciséis propuestas de la Comisión

- 72 La segunda pretensión del Parlamento se refiere a que el Consejo se abstuvo de pronunciarse sobre las dieciséis propuestas de la Comisión que figuran en una lista que forma parte de la demanda. El Parlamento ya había emitido su Dictamen acerca de todas esas propuestas.
- 73 Dos de las referidas propuestas fueron adoptadas por el Consejo antes de la fase oral del procedimiento; en vista de lo cual, el Parlamento declaró que retiraba ambas propuestas de la lista que había presentado. El Parlamento no tuvo ocasión de retirar una tercera propuesta que, previa modificación, fue adoptada por el Consejo con posterioridad a la vista, para convertirse en la Directiva 85/3/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1984, relativa al peso, dimensiones y otras características técnicas de ciertos vehículos de motor (DO 1985, L 2, p. 14; EE 07/03, p. 228). Consta en autos que una cuarta propuesta de la lista del Parlamento fue rechazada por el Consejo y que una quinta propuesta quedó sin objeto en la medida en que el Consejo incorporó su contenido a otra Directiva.
- 74 El Parlamento considera que los artículos 74 y 75 del Tratado obligan al Consejo a pronunciarse, dentro de un plazo razonable, acerca de las propuestas

que en materia de transportes le someta la Comisión. Según el Parlamento, el Consejo no está obligado a adoptar la propuesta tal como la Comisión se la presenta, pero tiene la obligación de pronunciarse en uno u otro sentido.

- 75 Esta argumentación implica que la obligación del Consejo, tal como la concibe el Parlamento, se inscribe en la obligación general del Consejo de establecer una política común de transportes, siempre que dicha política deba determinarse dentro de cierto plazo. En atención a ello, únicamente pueden tenerse en cuenta las propuestas que versan sobre las materias a que se refieren las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 75.
- 76 Tan sólo una de las mencionadas propuestas se basa en la letra b) del apartado 1 del artículo 75, a saber, la propuesta del Reglamento relativo al acceso al mercado del transporte de mercancías por vías navegables, presentada al Consejo en 1967. De las observaciones hechas por el Consejo y por la Comisión se desprende que dicha propuesta, en su forma inicial, ha dejado de ser de actualidad. La Comisión comunicó al Consejo que tan sólo mantendría el artículo 38 de la propuesta, pues las restantes disposiciones eran objeto de los debates relativos al mandato que convenía otorgar a la Comisión para que emprendiese negociaciones con Suiza en el marco de la Comisión Central para la Navegación en el Rin.
- 77 Las propuestas basadas en la letra a) del apartado 1 del artículo 75 versan, en su mayor parte, sobre el tráfico por carretera. Así sucede con las dos propuestas relativas a las autorizaciones exigidas a los vehículos de remolque y con la propuesta destinada a liberalizar el transporte de animales vivos y de obras de arte en vehículos especiales.
- 78 En la medida en que las propuestas basadas en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 75 tienen por objeto contribuir a la realización de la libre prestación de servicios en materia de transportes, la obligación del Consejo de pronunciarse al respecto se desprende ya de la declaración de la omisión del Consejo que acaba de hacerse. Siempre que tales propuestas no se sitúen en ese mismo marco, formarán parte de la categoría de medidas que pueden acompañar a las disposiciones liberalizadoras que se imponen y cuya adopción es facultad discrecional del Consejo.

79 Por consiguiente, ya no resulta necesario proceder a efectuar un examen por separado de las obligaciones del Consejo de pronunciarse sobre las propuestas de referencia.

Costas

80 A tenor del apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá imponer el pago de las costas parcialmente o en su totalidad, cuando sean desestimadas, respectivamente, una o varias de las pretensiones de las partes. En el caso de autos, cada una de las partes y de las partes coadyuvantes cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que el Consejo ha violado el Tratado al abstenerse de garantizar la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales y de establecer las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro.**

- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) Cada parte, incluidas las coadyuvantes, cargará con sus propias costas.

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Kakouris

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Joliet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de mayo de 1985.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
A.J. Mackenzie Stuart