



A9-0007/2020

24.1.2020

*****I**

INFORME

sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se faculta a Italia para negociar y celebrar un acuerdo con Suiza que autorice las operaciones de cabotaje durante los servicios de transporte internacional de viajeros por carretera en autocar y autobús en las regiones fronterizas entre ambos países
(COM(2019)0223 – C9 0002/2019 – 2019/0108(COD))

Comisión de Transportes y Turismo

Ponente: Markus Ferber

Explicación de los signos utilizados

- * Procedimiento de consulta
- *** Procedimiento de aprobación
- ***I Procedimiento legislativo ordinario (primera lectura)
- ***II Procedimiento legislativo ordinario (segunda lectura)
- ***III Procedimiento legislativo ordinario (tercera lectura)

(El procedimiento indicado se sustenta en la base jurídica propuesta en el proyecto de acto).

Enmiendas a un proyecto de acto

Enmiendas del Parlamento presentadas en dos columnas

Las supresiones se señalan en cursiva y negrita en la columna izquierda. Las sustituciones se señalan en cursiva y negrita en ambas columnas. El texto nuevo se señala en cursiva y negrita en la columna derecha.

En las dos primeras líneas del encabezamiento de cada enmienda se indica el pasaje del proyecto de acto examinado que es objeto de la enmienda. Si una enmienda se refiere a un acto existente que se quiere modificar con el proyecto de acto, su encabezamiento contiene además una tercera y cuarta líneas en las que se indican, respectivamente, el acto existente y la disposición de que se trate.

Enmiendas del Parlamento en forma de texto consolidado

Las partes de texto nuevas se indican en cursiva y negrita. Las partes de texto suprimidas se indican mediante el símbolo ■ o se tachan. Las sustituciones se indican señalando el texto nuevo en cursiva y negrita y suprimiendo o tachando el texto sustituido.

Como excepción, no se marcan las modificaciones de carácter estrictamente técnico introducidas por los servicios para la elaboración del texto final.

ÍNDICE

	Página
PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO	5
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	7
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS SOBRE LA BASE JURÍDICA.	8
PROCEDIMIENTO DE LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO.....	13
VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO	14

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se faculta a Italia para negociar y celebrar un acuerdo con Suiza que autorice las operaciones de cabotaje durante los servicios de transporte internacional de viajeros por carretera en autocar y autobús en las regiones fronterizas entre ambos países (COM(2019)0223 – C9 0002/2019 – 2019/0108(COD))

(Procedimiento legislativo ordinario: primera lectura)

El Parlamento Europeo,

- Vista la propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM(2019)0223),
 - Vistos el artículo 294, apartado 2, el artículo 2, apartado 1, y el artículo 91 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, conforme a los cuales la Comisión le ha presentado su propuesta (C9-0002/2019),
 - Visto el artículo 294, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
 - Vista la opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre la base jurídica propuesta,
 - Visto el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 25 de septiembre de 2019¹,
 - Previa consulta al Comité de las Regiones,
 - Vistos los artículos 59 y 40 de su Reglamento interno,
 - Visto el informe de la Comisión de Transportes y Turismo (A9-0007/2020),
1. Aprueba la Posición en primera lectura que figura a continuación;
 2. Pide a la Comisión que le consulte de nuevo si sustituye su propuesta, la modifica sustancialmente o se propone modificarla sustancialmente;
 3. Encarga a su presidente que transmita la Posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión, así como a los Parlamentos nacionales.

Enmienda 1

¹ DO C 14 de 15.1.2020, p. 118.

Propuesta de Decisión

Visto 1

Texto de la Comisión

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular *su artículo 2, apartado 1*, y su artículo 91,

Enmienda

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 91,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Se propone esta Decisión a raíz de la solicitud formulada por Italia de ser facultada, en consonancia con el artículo 2, apartado 1, del TFUE, para negociar y celebrar un acuerdo bilateral de transporte por carretera con Suiza a fin de autorizar las operaciones de cabotaje durante los servicios de transporte de viajeros en autocar y autobús en las regiones fronterizas entre ambos países. En la reunión de junio de 2018 del Comité de transportes terrestres UE-Suiza, este país comunicó a la Comisión que también estaba interesado en celebrar un acuerdo de ese tipo.

Las operaciones de cabotaje propuestas dentro de la Unión por transportistas de terceros países que no sean titulares de una licencia comunitaria afectan al funcionamiento del mercado interior de servicios de autocares y autobuses establecido mediante el Reglamento (CE) n.º 1073/2009. También afectan al Acuerdo de transporte terrestre entre la UE y Suiza, en virtud del cual no se autorizan las operaciones de cabotaje salvo en el caso de los derechos preexistentes en acuerdos bilaterales celebrados entre Estados miembros concretos y Suiza en el momento de la celebración de dicho Acuerdo (si bien ningún acuerdo preveía derechos de cabotaje). En la actualidad, solo Francia tiene un acuerdo de este tipo con Suiza por el que se autoriza el cabotaje (acuerdo bilateral modificado en 2007).

Los compromisos a los que aspira Italia entran dentro del ámbito de competencia exclusiva de la Unión. No obstante, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, del TFUE, la Unión puede facultar a los Estados miembros para actuar en ámbitos en los que tenga una competencia exclusiva. La correspondiente delegación de poderes ha de ser concedida por el legislador de la Unión de conformidad con el procedimiento legislativo a que se refiere el artículo 91 del TFUE.

El ponente señala que, con arreglo a la propuesta de la Comisión, la autorización está sujeta a condiciones, a saber, que no exista discriminación entre transportistas establecidos en la Unión y que no se produzcan distorsiones de la competencia. Asimismo, el ámbito geográfico de las operaciones de cabotaje está claramente limitado ya que solo estarían permitidas en las regiones fronterizas de Italia especificadas en el texto de la propuesta de Decisión —las regiones de Piamonte y Lombardía y las regiones autónomas del Valle de Aosta y Trentino-Alto Adigio—, en el marco de la prestación de servicios de autocar y autobús entre Italia y Suiza.

El ponente propone que se respalde la propuesta de la Comisión porque dicha propuesta mejoraría los enlaces transfronterizos de transporte público entre los dos países, incrementaría el nivel de accesibilidad y atractivo de los viajes en autobús y autocar, y ampliaría la oferta de servicios para las personas que viven y trabajan a ambos lados de la frontera.

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS SOBRE LA BASE JURÍDICA

Sra. D.^a Karima Delli
Presidenta
Comisión de Transportes y Turismo
BRUSELAS

Asunto: Opinión sobre la base jurídica de la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se faculta a Italia para negociar y celebrar un acuerdo con Suiza con miras a autorizar las operaciones de cabotaje durante los servicios de transporte internacional de viajeros por carretera en autocar y autobús en las regiones fronterizas entre ambos países (COM(2019)0223 – C9-0002/2019 – 2019/0108(COD))

Señora presidenta:

Mediante carta de 13 de noviembre de 2019¹, su comisión solicitó, de conformidad con el artículo 40, apartado 2, del Reglamento interno, la opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre la procedencia de la base jurídica de la propuesta de la Comisión de una decisión por la que se faculta a Italia para negociar y celebrar un acuerdo de transporte por carretera con Suiza por el que se autorizan las operaciones de cabotaje durante los servicios de transporte internacional de viajeros por carretera en autocar y autobús en las regiones fronterizas entre ambos países².

En la reunión del 9 de enero de 2020, la comisión examinó la cuestión mencionada.

I – Antecedentes

La Comisión utilizó el artículo 2, apartado 1, y el artículo 91 del TFUE como bases jurídicas de la propuesta. En su orientación general, el Consejo modificó las bases jurídicas mediante la supresión de la referencia al artículo 2, apartado 1, del TFUE.

II – Artículos pertinentes del Tratado

Las disposiciones pertinentes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) rezan como sigue:

¹ D 315855/ Opinión de la Comisión JURI sobre la base jurídica, de conformidad con el artículo 40 del Reglamento interno.

² Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se faculta a Italia para negociar y celebrar un acuerdo con Suiza por el que se autorizan las operaciones de cabotaje durante los servicios de transporte internacional de viajeros por carretera en autocar y autobús en las regiones fronterizas entre ambos países [2019/0108(COD)].

Artículo 2

1. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.

(...)

Artículo 3

(...)

2. La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

Artículo 91

(antiguo artículo 71 TCE)

1. Para la aplicación del artículo 90, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerán:

a) normas comunes aplicables 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;

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

c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;

d) cualesquiera otras disposiciones oportunas.

2. Cuando se adopten las medidas contempladas en el apartado 1, se tendrán en cuenta los casos en que su aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, así como a la explotación del material de transporte.

III – Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la elección de la base jurídica

Tradicionalmente, el Tribunal de Justicia ha considerado que la elección de la base jurídica adecuada reviste una importancia de naturaleza constitucional, que garantiza el respeto del principio de atribución de competencias (artículo 5 del TUE) y determina la naturaleza y el ámbito de las competencias de la Unión³.

³ Dictamen 2/00 (OCDE), ECLI:EU:C:2001:664, apartado 5.

Según la jurisprudencia reiterada del Tribunal, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos, susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto⁴.

La elección de una base jurídica incorrecta puede justificar, por consiguiente, la anulación del acto en cuestión. En este sentido, el deseo de una institución de participar de forma más intensa en la adopción de un acto determinado, el contexto de la adopción del acto o el trabajo realizado respecto de una cuestión distinta en el ámbito de acción abarcado por el acto son irrelevantes a la hora de determinar la base jurídica correcta⁵.

Si el examen de un acto muestra que este persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante⁶.

No obstante, cuando un acto persiga al mismo tiempo distintos objetivos o componentes que estén inseparablemente unidos, sin que pueda considerarse que uno es secundario y complementario con respecto al otro, dicho acto deberá fundamentarse en las distintas bases jurídicas pertinentes⁷, siempre que los procedimientos establecidos para las respectivas bases jurídicas no sean incompatibles con el derecho del Parlamento Europeo ni lo vulneren⁸.

IV- Finalidad y contenido del acto propuesto

Con arreglo al Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte de mercancías y de viajeros por ferrocarril y por carretera (en lo sucesivo, «el Acuerdo UE»)⁹, no se autoriza el cabotaje en forma de transporte de viajeros en autobús no está autorizado.

Italia pidió a la Unión que facultara a este país para celebrar un acuerdo bilateral con Suiza que autorizara dicho cabotaje en las respectivas regiones fronterizas de los citados países.

La propuesta consta, en esencia, de una disposición única por la que se faculta a Italia para negociar y celebrar un acuerdo con Suiza por el que se autoricen operaciones de cabotaje en las respectivas regiones fronterizas de Italia y Suiza durante la prestación de servicios de autocares y autobuses entre ambos países, siempre que no exista discriminación entre transportistas establecidos en la Unión ni se falsee la competencia.

V – Análisis y determinación de la base jurídica adecuada

⁴ Véase el asunto C-411/06 Comisión/Parlamento y Consejo, 8 de septiembre de 2009, EU:C:2009:518, apartado 45.

⁵ Sentencia en el asunto C-269/97, Comisión/Consejo, ECLI:EU:C:2000:183, apartado 44.

⁶ Sentencia en el asunto Comisión/Consejo, C-137/12, EU:C:2013:675, apartado 53; C-411/06 EU:C:2009:518, apartado 46 y jurisprudencia citada; Parlamento/Consejo, asunto C 490/10, EU:C:2012:525, apartado 45; Parlamento/Consejo, asunto C 155/07, EU:C:2008:605, apartado 34.

⁷ Asunto C-211/01, Comisión/Consejo, ECLI:EU:C:2003:452, apartado 40; asunto C-178/03 Comisión/Parlamento Europeo y Consejo, ECLI:EU:C:2006:4, apartados 43-56.

⁸ Asunto C-300/89, Comisión/Consejo, («Dióxido de titanio»), ECLI:EU:C:1991:244, apartados 17 a 25; asunto C-268/94, Portugal/Consejo, ECLI:EU:C:1996:461.

⁹ Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte de mercancías y de viajeros por ferrocarril y por carretera (DO L 114 de 30.4.2002, p. 91).

En lo que respecta a la elección de la base jurídica, la exposición de motivos de la Comisión indica que:

«El artículo 3, apartado 2, del [TFUE] establece que "[l]a Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas".

De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1073/2009, las operaciones de cabotaje dentro de la Unión únicamente pueden efectuarlas, en determinadas condiciones, transportistas titulares de una licencia comunitaria. Los compromisos internacionales que permiten a otros transportistas, en particular a transportistas de terceros países, realizar estas operaciones, afectan al mencionado Reglamento en el sentido del artículo 3, apartado 2, del TFUE.

Además, estos compromisos internacionales también afectan al Acuerdo UE, en particular a su artículo 20. Con arreglo al apartado 1 de dicho artículo, estos no están autorizados, excepto en el caso establecido en su apartado 2.

Por consiguiente, los compromisos como los que pretende Italia entran en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión. No obstante, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, del TFUE, la Unión puede facultar a los Estados miembros para actuar en ámbitos en los que tenga una competencia exclusiva.

El objetivo de la presente propuesta es facultar a Italia para que negocie y celebre un acuerdo con Suiza que autorice las operaciones de cabotaje en la prestación de servicios transfronterizos de transporte de viajeros por carretera en autobús y autocar en las respectivas regiones fronterizas de ambos países»¹⁰.

Por esta razón, la Comisión concluyó que «la base jurídica de la presente propuesta es el artículo 2, apartado 1, y el artículo 91 del TFUE»¹¹.

a) Idoneidad del artículo 91 del TFUE

El artículo 91 establece bases jurídicas en el ámbito de la política de transportes para los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables. Habida cuenta de la finalidad y el contenido de la propuesta, es evidente que la propuesta está relacionada con el funcionamiento del mercado interior en el sector de los transportes. Por consiguiente, el artículo 91 del TFUE parece una base jurídica adecuada para la propuesta.

b) Imposibilidad de añadir el artículo 2, apartado 1, del TFUE como base jurídica

Al mismo tiempo, el artículo 2, apartado 1, del TFUE no es una base jurídica. De hecho, esta disposición no confiere competencia alguna a las instituciones para la adopción de un acto de la Unión. Por lo tanto, no cabe utilizarla como base jurídica.

En aras de la exhaustividad, cabe añadir que el considerando 5 de las propuestas recuerda

¹⁰ Véase la página 2 de la exposición de motivos.

¹¹ Véase la página 3 de la exposición de motivos.

acertadamente que «[los compromisos internacionales que permitan a los transportistas de terceros países que no sean titulares de una licencia llevar a cabo operaciones de cabotaje] entran dentro de la competencia externa exclusiva de la Unión. Los Estados miembros solamente pueden negociar o celebrar estos compromisos si están facultados para ello por la Unión de conformidad con el artículo 2, apartado 1, del TFUE.»

En el presente caso, dicha facultad se otorga mediante el acto legislativo adoptado con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, de conformidad con el artículo 91 del TFUE.

VI – Conclusión y recomendación

En la reunión del 9 de enero de 2020, la Comisión de Asuntos Jurídicos decidió, en consecuencia, por 21 votos a favor, 0 votos en contra y 1 abstención¹², recomendar a la Comisión de Transportes y Turismo que mantenga el artículo 91 como única base jurídica de la Decisión propuesta.

La saluda muy atentamente,

(fdo.) Lucy Nethsingha

¹² Estuvieron presentes en la votación final: Lucy Nethsingha (presidenta), Marion Walsmann (vicepresidenta), Ibán García Del Blanco (vicepresidente), Raffaele Stancanelli (vicepresidente), Franco Roberti (ponente de opinión), Gunnar Beck, Patrick Breyer, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Esteban González Pons, Jackie Jones, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Liesje Schreinemacher, Marie Toussaint, Edina Tóth (suplente de József Szájer, de conformidad con el artículo 209, apartado 7, del Reglamento interno), Bettina Vollath y Axel Voss.

PROCEDIMIENTO DE LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO

Título	Concesión a Italia de facultad para negociar y celebrar un acuerdo con Suiza que autorice las operaciones de cabotaje durante los servicios de transporte internacional de viajeros por carretera en autocar y autobús en las regiones fronterizas entre ambos países
Referencias	COM(2019)0223 – C9-0002/2019 – 2019/0108(COD)
Fecha de la presentación al PE	13.5.2019
Comisión competente para el fondo Fecha del anuncio en el Pleno	TRAN 15.7.2019
Comisiones competentes para emitir opinión Fecha del anuncio en el Pleno	EMPL 15.7.2019
Opiniones no emitidas Fecha de la decisión	EMPL 24.7.2019
Ponentes Fecha de designación	Markus Ferber 26.8.2019
Impugnación de la base jurídica Fecha de la opinión JURI	JURI 9.1.2020
Fecha de aprobación	21.1.2020
Resultado de la votación final	+ : 47 - : 0 0 : 2
Miembros presentes en la votación final	Scott Ainslie, Izaskun Bilbao Barandica, David Bull, Marco Campomenosi, Ciarán Cuffe, Johan Danielsson, Andor Deli, Anna Deparnay-Grunenberg, Ismail Ertug, Gheorghe Falcă, Giuseppe Ferrandino, Søren Gade, Isabel García Muñoz, Jens Gieseke, Kateřina Konečná, Elena Kountoura, Julie Lechanteux, Bogusław Liberadzki, Peter Lundgren, Benoît Lutgen, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska, Marian-Jean Marinescu, Tilly Metz, Cláudia Monteiro de Aguiar, June Alison Mummery, Caroline Nagtegaal, Jan-Christoph Oetjen, Philippe Olivier, Dominique Riquet, Vera Tax, Barbara Thaler, Petar Vitanov, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Lucia Vuolo, Roberts Zīle, Kosma Złotowski
Suplentes presentes en la votación final	Clotilde Armand, Leila Chaibi, Angel Dzhambazki, Markus Ferber, Maria Grapini, Pierre Karleskind, Andrey Novakov, Catherine Rowett, Henna Virkkunen
Suplentes (art. 209, apdo. 7) presentes en la votación final	Tiziana Beghin, Elena Lizzi, Juozas Olekas, Tsvetelina Penkova
Fecha de presentación	24.1.2020

VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO

47	+
ECR	Angel Dzhambazki, Peter Lundgren, Roberts Zīle, Kosma Złotowski
GUE/NGL	Leila Chaïbi, Kateřina Konečná, Elena Kountoura
ID	Marco Campomenosi, Julie Lechanteux, Elena Lizzi, Philippe Olivier, Lucia Vuolo
NI	Tiziana Beghin
PPE	Andor Deli, Gheorghe Falcă, Markus Ferber, Jens Gieseke, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska, Benoît Lutgen, Marian-Jean Marinescu, Cláudia Monteiro de Aguiar, Andrey Novakov, Barbara Thaler, Henna Virkkunen, Elissavet Vozemberg-Vrionidi
RENEW	Clotilde Armand, Izaskun Bilbao Barandica, Søren Gade, Pierre Karleskind, Caroline Nagtegaal, Jan-Christoph Oetjen, Dominique Riquet
S&D	Johan Danielsson, Ismail Ertug, Giuseppe Ferrandino, Isabel García Muñoz, Maria Grapini, Bogusław Liberadzki, Juozas Olekas, Tsvetelina Penkova, Vera Tax, Petar Vitanov
VERTS/ALE	Scott Ainslie, Ciarán Cuffe, Anna Deparnay-Grunenberg, Tilly Metz, Catherine Rowett

0	-

2	0
NI	David Bull, June Alison Mummery

Explicación de los signos utilizados

+ : a favor

- : en contra

0 : abstenciones