SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 11 de noviembre de 1997 *

En el asunto C-408/95,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el tribunal de commerce de Paris, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Eurotunnel SA y otras

y

SeaFrance, antes Société nouvelle d'armement transmanche SA (SNAT),

en el que intervienen

International Duty Free Confederation (IDFC),

Airport Operators Association Ltd (AOA),

Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), que gira con el nombre comercial de «Brittany Ferries»,

* Lengua de procedimiento: francés.

Passenger Shipping Association Ltd (PSA),

una decisión prejudicial sobre la validez del régimen transitorio de las tiendas libres de impuestos derivado, por una parte, del artículo 28 duodécimo de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme (DO L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54), incorporado por el número 22 del artículo 1 de la Directiva 91/680/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, que completa el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido y que modifica, con vistas a la abolición de las fronteras fiscales, la Directiva 77/388/CEE (DO L 376, p. 1), y, por otra parte, del artículo 28 de la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales (DO L 76, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Eurotunnel SA y otras, por M[es] Jean-Michel Darrois y Philippe Villey, Abogados de París;

— en nombre de SeaFrance, por M[es] Xavier de Roux, Philippe Derouin y Olivier d'Ormesson, Abogados de París;

— en nombre de International Duty Free Confederation (IDFC), por el Sr. Philippe Ruttley, Solicitor;

— en nombre de Airport Operators Association Ltd (AOA), por M^{e} Pascale Poupelin, Abogada de París, y el Sr. David Marks, Solicitor;

— en nombre de Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), por M^{e} Jean-Michel Payre, Abogado de París;

— en nombre de Passenger Shipping Association Ltd (PSA), por el Sr. John Pheasant, Solicitor, y M^{e} Guy Danet, Abogado de París;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Gautier Mignot, secrétaire des affaires étrangères de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno español, por la Sra. Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agente;

— en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. Johann Schoo, Jefe de División del Servicio Jurídico, y José Luis Rufas Quintana, miembro de dicho Servicio, en calidad de Agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea por los Sres. Jean-Paul Jacqué, Director del Servicio Jurídico, y John Carbery, Consejero del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. Hélène Michard y el Sr. Enrico Traversa, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Eurotunnel SA y otras, representadas por M[es] Philippe Villey y Petrus Mathijsen, Abogados de Bruselas; de SeaFrance, representada por M[es] Xavier de Roux y Philippe Derouin; de Passenger Shipping Association Ltd (PSA), representada por M[e] Guy Danet; de International Duty Free Confederation (IDFC), representada por los Sres. John Colahan y Peter Duffy, Solicitors; de Airport Operators Association Ltd (AOA), representada por M[e] Pascale Poupelin y el Sr. David Marks; de Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), representada por M[e] Jean-Michel Payre; del Gobierno francés, representado por el Sr. Gautier Mignot; del Gobierno helénico, representado por el Sr. Vasileos Kontolaimos, Consejero Jurídico adjunto del Servicio Jurídico del Estado, y la Sra. Dimitra Tsagkaraki, Consejera del Ministro adjunto de Asuntos Exteriores, en calidad de Agentes; del Gobierno español, representado por la Sra. Rosario Silva de Lapuerta; del Parlamento, representado por los Sres. Johann Schoo y José Luis Rufas Quintana; del Consejo, representado por los Sres. Jean-Paul Jacqué y John Carbery, y de la Comisión, representada por la Sra. Hélène Michard y el Sr. Enrico Traversa, expuestas en la vista de 14 de enero de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de mayo de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 27 de noviembre de 1995, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de diciembre siguiente, el tribunal de commerce de Paris planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la validez del régimen transitorio de las tiendas libres de impuestos derivado, por una parte, del artículo 28 duodécimo de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo

de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme (DO L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54), incorporado por el número 22 del artículo 1 de la Directiva 91/680/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, que completa el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido y que modifica, con vistas a la abolición de las fronteras fiscales, la Directiva 77/388/CEE (DO L 376, p. 1), y, por otra parte, del artículo 28 de la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales (DO L 76, p. 1).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre, por una parte, las sociedades francesas Eurotunnel SA y France Manche SA, las sociedades inglesas Eurotunnel plc y The Channel Tunnel Group Ltd, que explotan en común el enlace ferroviario fijo del túnel bajo el Canal de la Mancha (en lo sucesivo, «Eurotunnel»), y, por otra parte, la sociedad SeaFrance, transportista marítimo que realiza la travesía del Canal de la Mancha.

3 La Directiva 91/680 tiene por objeto que a partir del 31 de diciembre de 1992 se creen las condiciones necesarias para la eliminación de las fronteras fiscales dentro de la Comunidad en lo que atañe a las entregas de bienes y las prestaciones de servicios.

4 La Directiva 91/680 fue modificada por la Directiva 94/4/CE del Consejo, de 14 de febrero de 1994, por la que se modifican las Directivas 69/169/CEE y 77/388/CEE y por la que se aumentan el nivel de las franquicias para los viajeros procedentes de terceros países así como los límites para las compras libres de impuestos efectuadas durante viajes intracomunitarios (DO L 60, p. 14). La Directiva 94/4 aumenta las franquicias para los viajeros intracomunitarios de 23 a 90 ECU, mientras que las franquicias de los viajeros procedentes de terceros países pasan a 175 ECU.

5 Según el tenor del decimotercer considerando de la Directiva 91/680:

«Considerando que debe aprovecharse el período transitorio de gravamen de los intercambios intracomunitarios para tomar las medidas necesarias para paliar tanto las repercusiones sociales en los sectores afectados, como las dificultades regionales, especialmente en las regiones fronterizas, que podrían producirse a causa de la supresión de los gravámenes a la importación y de las desgravaciones a la exportación para los intercambios entre los Estados miembros; que, a tal fin, conviene autorizar a los Estados miembros a que, por un plazo que concluirá el 30 de junio de 1999, concedan la exención a las entregas de bienes efectuadas, dentro de los límites previstos, por las tiendas libres de impuestos en el marco del tráfico de viajeros entre los Estados miembros por vía aérea o marítima».

6 El artículo 28 duodécimo de la Sexta Directiva dispone:

«Las disposiciones que figuran a continuación serán de aplicación durante el período que finaliza el 30 de junio de 1999.

1. Los Estados miembros podrán conceder la exención a las entregas, por las tiendas libres de impuestos, de bienes que transporte en su equipaje personal el viajero que se desplace a otro Estado miembro en un vuelo o travesía marítima intracomunitaria. A los efectos del presente artículo, se entenderá por:

a) "tienda libre de impuestos": todo establecimiento situado en el recinto de un aeropuerto o de un puerto que cumpla las condiciones previstas por la autoridad pública competente, en particular en aplicación de lo dispuesto en el apartado 5;

b) "viajero que se desplace a otro Estado miembro": todo pasajero que disponga de un título de transporte, por vía aérea o marítima, en el que conste como destino inmediato un aeropuerto o un puerto situado en otro Estado miembro;

c) "vuelo o travesía marítima intracomunitaria": todo transporte por vía aérea o marítima, que se inicie en el interior del país en el sentido del artículo 3 y cuyo lugar de llegada efectiva esté situado en el interior de otro Estado miembro.

Se asimilan a las entregas de bienes efectuadas por tiendas libres de impuestos las entregas de bienes efectuadas a bordo de un avión o de un buque en el transcurso de un transporte intracomunitario de viajeros.

La presente exención se aplica también a las entregas de bienes efectuadas, por tiendas libres de impuestos situadas en el recinto de las dos terminales de acceso al túnel de la Mancha, a los pasajeros que dispongan de un billete de transporte válido para el trayecto entre las citadas terminales.

[...]»

7 La Directiva 92/12 tiene por objeto que a partir del 31 de diciembre de 1992 se creen las condiciones de circulación de los productos objeto de impuestos especiales en el marco del mercado interior sin fronteras fiscales.

8 El vigésimo tercer considerando de la Directiva 92/12 está redactado de forma prácticamente idéntica al decimotercer considerando de la Directiva 91/680. Lo mismo ocurre con el artículo 28 de la Directiva 92/12 y el número 22 del

artículo 1 de la Directiva 91/680, que incorporó el nuevo artículo 28 duodécimo a la Sexta Directiva (en lo sucesivo, «los dos artículos controvertidos»).

9 Mediante la Ley nº 92-677, de 17 de julio de 1992, de ejecución de las Directivas 91/680 y 92/12 (JORF de 19 de julio de 1992, p. 9700), la República Francesa hizo uso de la facultad de exención prevista en los dos artículos controvertidos y los reprodujo literalmente. Con este fin y hasta el 30 de junio de 1999, la República Francesa concede la exención del Impuesto sobre el Valor Añadido (en lo sucesivo, «IVA») (artículo 17 II de la Ley nº 92-677) y de los impuestos especiales (artículo 59 de la Ley nº 92-677) a las entregas realizadas en las tiendas libres de impuestos situadas en el recinto de un aeropuerto, de un puerto o de una terminal del túnel bajo el Canal de la Mancha dentro de los límites establecidos en los dos artículos controvertidos. El Decreto nº 93-1139, de 30 de septiembre de 1993, se adoptó en aplicación de los artículos 17 y 59 de la Ley nº 92-677 (JORF de 3 de octubre de 1993, p. 13769).

10 De la resolución de remisión se desprende que Eurotunnel imputa a SeaFrance haber realizado prácticas de competencia desleal desde el 22 de diciembre de 1994 al vender productos libres de impuestos a bordo de sus buques, lo que le permitía compensar precios de transporte inferiores al precio de coste. Considerando que esta práctica se basaba en la autorización contenida tanto en el artículo 28 duodécimo de la Sexta Directiva, incorporado por el número 22 del artículo 1 de la Directiva 91/680, como en el artículo 28 de la Directiva 92/12, Eurotunnel impugnó la validez de dichos artículos ante el órgano jurisdiccional remitente, que consideró conveniente someter la cuestión al Tribunal de Justicia.

11 Antes de plantear sus cuestiones, el tribunal remitente, en primer lugar, autorizó la intervención de las sociedades International Duty Free Confederation (en lo sucesivo, «IDFC»), Airport Operators Association Ltd (en lo sucesivo, «AOA»), Bretagne Angleterre Irlande SA (en lo sucesivo, «BAI») y Passenger Shipping Association Ltd (en lo sucesivo, «PSA») en apoyo de las pretensiones de SeaFrance.

12 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente declaró que la venta a pérdida de servicios, al contrario de la de productos, no estaba prohibida en Francia. Por

ello, consideró que, en el marco de la demanda por competencia desleal que había presentado, Eurotunnel únicamente podía impugnar la validez de las Directivas del Consejo en las que se fundaba SeaFrance para poner en venta productos libres de impuestos.

13 Por último, el tribunal nacional recordó que Eurotunnel también había presentado el 30 de junio de 1994 un recurso ante la High Court of Justice con el fin de que se controlara la legalidad de las medidas por las que se incorporaron al Derecho del Reino Unido los dos artículos controvertidos.

14 De los autos del procedimiento principal se infiere que, mediante sentencia de 17 de febrero de 1995, la High Court of Justice desestimó el recurso de Eurotunnel fundándose esencialmente en que, por una parte, Eurotunnel había presentado su recurso fuera de plazo y en que, por otra parte, de acogerse el recurso, se causaría un grave perjuicio no sólo a las partes contrarias, sino también a las numerosas personas que residían en el Reino Unido y la Comunidad. Eurotunnel no recurrió contra esta decisión de la High Court. No obstante, este último tribunal reconoció el derecho de Eurotunnel a ejercitar una acción distinta relativa a la venta de productos libres de impuestos durante los viajes cuyo único fin es la adquisición de bebidas alcohólicas, denominados «booze-cruises», que, en opinión de Eurotunnel, no eran verdaderos trayectos intracomuntarios. Eurotunnel no hizo uso de esta posibilidad.

15 En estas condiciones, el tribunal de commerce de Paris decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) En una situación en la que Eurotunnel no ha interpuesto un recurso de anulación conforme al artículo 173 contra las Directivas 91/680 y 92/12 del Consejo en sus partes relativas a la imposición (IVA e impuestos especiales) en los enlaces a través del Canal de la Mancha y se ha desestimado un recurso de Eurotunnel mediante resolución de la High Court of Justice de 17 de febrero de 1995, ¿puede admitirse que Eurotunnel solicite la anulación de dichas decisiones con arreglo al artículo 177 del Tratado?

2) En caso afirmativo, ¿el Consejo adoptó estas decisiones de manera válida?

Con carácter subsidiario, ¿la Directiva 94/4 deja sin efecto la posible anulación de ambas Directivas?

3) En caso de anulación, ¿debe considerarse culpable a la SA SNAT —Société nouvelle d'armement transmanche— por haber aplicado las leyes fiscales adoptadas de conformidad con dichas Directivas? ¿A partir de qué fecha habría incurrido en culpa?»

16 Mediante estas tres cuestiones, el tribunal de commerce de Paris pide esencialmente que se dilucide si Eurotunnel puede, en el marco de un procedimiento prejudicial, alegar la invalidez de los dos artículos controvertidos, aun cuando no interpuso recurso de anulación, conforme al artículo 173 del Tratado CE, contra dichas disposiciones. En caso de respuesta afirmativa, solicita que se determine si el Consejo adoptó válidamente estas disposiciones. Por último, de declararse la invalidez, se pide al Tribunal de Justicia que precise las consecuencias para SeaFrance de una eventual declaración de invalidez de los dos artículos controvertidos.

Sobre la admisibilidad de las cuestiones

17 Con carácter preliminar, procede responder a los argumentos de SeaFrance y de las partes coadyuvantes en el procedimiento principal según los cuales el Tribunal de Justicia no debe contestar a las cuestiones prejudiciales por ser éstas inadmisibles. En este sentido, afirman que el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente es de carácter artificial y que las cuestiones planteadas no son pertinentes para la solución del litigio principal.

18 Consideran, al igual que el Gobierno francés, que SeaFrance no puede incurrir en responsabilidad, porque se ha limitado a observar las disposiciones legislativas y reglamentarias nacionales adoptadas en aplicación de Directivas comunitarias, y ello seguiría siendo cierto aun cuando se declarase la invalidez de éstas últimas. Unicamente podría apreciarse, en su caso, la responsabilidad del Consejo, como

autor de los dos artículos controvertidos. Al no existir posibilidad de culpa por parte de SeaFrance, la demanda por competencia desleal pendiente ante el tribunal de remisión carece de objeto y, por tanto, las cuestiones planteadas no son pertinentes. Por último, SeaFrance y las partes coadyuvantes mantienen que, en cualquier caso, el verdadero objeto de la demanda de Eurotunnel es la validez de los dos artículos controvertidos y no una eventual condena de SeaFrance al pago de daños y perjuicios.

19 Ha de recordarse que, cuando ante un órgano jurisdiccional nacional se suscita una cuestión sobre la validez de un acto adoptado por las Instituciones de la Comunidad, corresponde a dicho órgano jurisdiccional determinar si es necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo y también, por consiguiente, solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre dicha cuestión. De este modo, al versar las preguntas planteadas por el Juez nacional sobre la validez de una disposición de Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia, en principio, tiene la obligación de pronunciarse.

20 Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha reiterado que, para comprobar su propia competencia, le correspondía examinar las circunstancias en las que le sometía un asunto el Juez nacional. En efecto, el espíritu de colaboración que debe presidir el funcionamiento de la remisión prejudicial supone que, por su parte, el Juez nacional tenga en cuenta la función confiada al Tribunal de Justicia, que es la de contribuir a la administración de justicia en los Estados miembros y no la de formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas (véase, en especial, la sentencia de 9 de febrero de 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Rec. p. I-179, apartado 12).

21 En consideración a esta función, el Tribunal de Justicia ha estimado que no puede pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma comunitaria, solicitada por el órgano jurisdiccional nacional, no tienen relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o también cuando el problema es de naturaleza hipotética y el Tribunal de Justicia no dispone

de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véase, en especial, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 61, y de 5 de junio de 1997, Celestini, C-105/94, Rec. p. I-2971, apartado 22).

22 En primer lugar, respecto de la realidad del litigio principal, debe señalarse que Eurotunnel solicita al órgano jurisdiccional remitente que declare que SeaFrance ha realizado prácticas de competencia desleal al hacer uso de la facultad, que le ofrece la normativa nacional, de vender mercancías libres de impuestos en los enlaces a través del Canal de la Mancha, toda vez que dicha normativa se basa en Directivas comunitarias que, en opinión de la demandante en el litigio principal, carecen de validez. Sea France, por su parte, rechaza cada uno de los argumentos invocados por Eurotunnel ante el Juez nacional. Por lo tanto, existe efectivamente un litigio real entre las partes del procedimiento principal.

23 En lo que atañe al argumento basado en la falta de pertinencia de las cuestiones planteadas para la solución del litigio principal, es cierto que el órgano jurisdiccional remitente no proporciona datos suficientes para que el Tribunal de Justicia pueda percibir con claridad de qué forma podría influir la eventual invalidez de los dos artículos controvertidos en el resultado de la demanda por competencia desleal y, en especial, en la pretensión formulada por Eurotunnel para que SeaFrance le pague una indemnización de daños y perjuicios.

24 No obstante, basta recordar a este respecto que la eventual invalidez de las Directivas permitiría al órgano jurisdiccional nacional, cuando menos, ordenar a SeaFrance que en lo sucesivo se abstenga de vender productos libres de impuestos como solicita Eurotunnel.

25 Del conjunto de consideraciones anteriores se deduce que procede contestar a las cuestiones planteadas.

Sobre la primera cuestión

26 Mediante la primera cuestión, el tribunal remitente pide esencialmente que se dilucide si una persona física o jurídica, como Eurotunnel, puede alegar ante un órgano jurisdiccional nacional la invalidez de disposiciones contenidas en Directivas, como los dos artículos controvertidos, aun cuando, por una parte, no haya interpuesto recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado CE contra dichas disposiciones y, por otra parte, un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro se haya pronunciado previamente al respecto en el marco de un procedimiento distinto.

27 Con la primera parte de la cuestión, el tribunal remitente se pregunta si, habida cuenta de la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec. p. I-833), Eurotunnel puede invocar ante él, por vía de excepción, la invalidez de los dos artículos controvertidos sin haber interpuesto recurso de anulación contra dicho Reglamento dentro del plazo señalado en el artículo 173 del Tratado CE.

28 Ha de recordarse que la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, se refería a una sociedad que, indiscutiblemente, estaba legitimada, y había sido informada de ello, para interponer un recurso de anulación contra el acto comunitario cuya ilegalidad invocaba, por vía de excepción, ante un órgano jurisdiccional nacional.

29 A este respecto, procede señalar que, tratándose de Directivas comunitarias cuyas disposiciones controvertidas se dirigen, en términos generales, a Estados miembros y no a personas físicas o jurídicas, no es manifiesto que hubiera podido admitirse un recurso de Eurotunnel, basado en el artículo 173 del Tratado, contra los dos artículos controvertidos (véase, en relación con un Reglamento, la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Accrington Beef y otros, C-241/95, Rec. p. I-6699, apartado 15).

30 En cualquier caso, los dos artículos controvertidos no afectan directamente a Eurotunnel. Efectivamente, el régimen de exención establecido por dichas disposiciones no es más que una facultad concedida a los Estados miembros. De ello se infiere que los dos artículos controvertidos no son directamente aplicables a los operadores afectados, es decir, a los transportistas de pasajeros y a los viajeros.

31 Respecto de la segunda parte de la primera cuestión, basta señalar que no incumbe al Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 177 del Tratado, controlar la necesidad de un procedimiento prejudicial en función de la solución dada a un problema similar por el órgano jurisdiccional de otro Estado miembro en un procedimiento distinto.

32 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que una persona física o jurídica puede alegar ante un órgano jurisdiccional nacional la invalidez de disposiciones contenidas en Directivas, como los dos artículos controvertidos, aun cuando, por una parte, no haya interpuesto recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado CE contra dichas disposiciones y, por otra parte, un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro se haya pronunciado previamente al respecto en el marco de un procedimiento distinto.

Sobre la segunda cuestión

33 Eurotunnel sostiene que el tribunal remitente, con su segunda cuestión, no sólo pretende que se dilucide si el Parlamento fue debidamente consultado, sino también si el conjunto de motivos de invalidez invocados por esta sociedad en su escrito de demanda pueden afectar a la validez de los dos artículos controvertidos. Dichos motivos se basan en falta de motivación, violación de los artículos 7 A, 92, 93 y 99 del Tratado CE, desviación de poder por parte del Consejo y violación de los principios de confianza legítima, de seguridad jurídica, de proporcionalidad y de igualdad de trato.

34 A este respecto, se desprende con claridad de la resolución de remisión y del tenor de la segunda cuestión que los únicos motivos de invalidez a los que hace referencia el tribunal remitente se basan en la posible irregularidad del procedimiento de adopción de los dos artículos controvertidos debida a una supuesta inexistencia, por una parte, de propuesta de la Comisión y, por otra parte, de nueva consulta al Parlamento. Esto se confirma, además, por la cuestión subsidiaria del tribunal remitente relativa a las consecuencias que para la validez de los dos artículos controvertidos resultan de la adopción en debida forma, en relación con los derechos del Parlamento, de la Directiva 94/4.

Sobre la inexistencia de propuesta de la Comisión

35 Eurotunnel y el Parlamento alegan que los dos artículos controvertidos no fueron objeto de una propuesta de la Comisión, en contra de lo dispuesto en el artículo 99 del Tratado CEE.

36 El Consejo contesta que las modificaciones que realizó a las propuestas de Directivas 91/680 y 92/12 están comprendidas en el ámbito de aplicación de éstas tal como se definía en las propuestas iniciales de la Comisión.

37 A este respecto debe recordarse que, en virtud de su derecho de enmienda, derivado, en el momento en que se produjeron los hechos del litigio principal, del apartado 1 del artículo 149 del Tratado CEE (posteriormente, apartado 1 del artículo 189 A del Tratado CE), el Consejo podía modificar la propuesta de la Comisión si resolvía por unanimidad, exigencia que, en cualquier caso, venía impuesta por la base jurídica de la dos Directivas, a saber, el artículo 99 del Tratado.

38 Además, se ha de señalar que el mantenimiento, durante un período determinado, de la exención del IVA y los impuestos especiales para las entregas de bienes

efectuadas en las tiendas libres de impuestos, a pesar de la oposición de la Comisión en el supuesto de viajes intracomunitarios, está comprendido plenamente en el ámbito de aplicación de las Directivas 91/680 y 92/12, cuyo fin es crear, a partir del 1 de enero de 1993, las condiciones necesarias para la circulación de bienes y servicios sometidos al IVA o a impuestos especiales en el marco de un mercado interior sin fronteras fiscales.

39 Por consiguiente, y en la medida en que las modificaciones que el Consejo introdujo en las propuestas de Directivas 91/680 y 92/12 están comprendidas en el ámbito de aplicación de éstas, tal como lo definían las propuestas iniciales de la Comisión, el Consejo no se extralimitó en el ejercicio del derecho de enmienda que le reconocía el artículo 149 del Tratado.

Sobre la exigencia de una nueva consulta al Parlamento

40 Eurotunnel y el Parlamento sostienen que los dos artículos controvertidos, en la forma en que fueron adoptados, introducen modificaciones sustanciales a las propuestas de la Comisión que no corresponden a la voluntad del Parlamento.

41 Respecto del artículo 28 duodécimo de la Sexta Directiva, el Parlamento alega que las modificaciones realizadas por el Consejo suponen cambios sustanciales de carácter tanto cuantitativo como cualitativo en relación con los textos que le fueron sometidos para consulta. Además, afirma que nunca propuso tal sistema de exención.

42 Por lo que se refiere al artículo 28 de la Directiva 92/12, el Parlamento sostiene que el texto finalmente adoptado por el Consejo no concuerda con el sentido de sus enmiendas n^{os} 25 y 38, ya que, en primer lugar, hay un cambio de fecha (la

enmienda preveía la fecha de 31 de diciembre de 1995 y la Directiva, el 30 de junio de 1999) y, en segundo lugar, la enmienda no cita expresamente el túnel bajo el Canal de la Mancha, sino únicamente los «puertos» y «aeropuertos».

43 SeaFrance, IDFC, AOA, BAI, así como los Gobiernos español y francés, el Consejo y la Comisión, alegan que la adopción de las Directivas 91/680 y 92/12 no adolece de ningún vicio de procedimiento. Las diferencias entre el texto sobre el que el Parlamento emitió su dictamen y el definitivamente aprobado no son esenciales y las dos Directivas, consideradas en su conjunto, siguen siendo sustancialmente idénticas al texto de las proposiciones iniciales de la Comisión que fueron presentadas al Parlamento.

44 En cualquier caso, SeaFrance, IDFC, AOA y BAI, los Gobiernos español y francés, así como el Consejo, consideran que no era precisa una nueva consulta ya que las modificaciones introducidas en las referidas Directivas responden a la voluntad del Parlamento, que deseaba mantener el régimen de las tiendas libres de impuestos. Por tanto, no existía la obligación de volver a consultarle.

45 Procede hacer constar que la consulta en debida forma al Parlamento en los casos previstos por el Tratado constituye un requisito formal esencial cuyo incumplimiento implica la nulidad del acto. La participación efectiva del Parlamento en el proceso legislativo de la Comunidad, según los procedimientos previstos en el Tratado, representa, en efecto, un elemento esencial del equilibrio institucional querido por el Tratado. Esta competencia constituye la expresión de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa (véase, en particular, la sentencia de 10 de junio de 1997, Parlamento/Consejo, C-392/95, Rec. p. I-3213, apartado 14).

46 Según reiterada jurisprudencia, la obligación 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 la sentencia Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 15).

47 En primer lugar, en relación con el artículo 28 duodécimo de la Sexta Directiva, su origen se encuentra en la propuesta inicial de la Comisión de 7 de agosto de 1987 (DO C 252, p. 2), modificada en dos ocasiones: el 17 de mayo de 1990 (DO C 176, p. 8) y el 2 de mayo de 1991 (DO C 131, p. 3). En la propuesta inicial presentada al Parlamento, no modificada en este punto por ninguna de las otras dos propuestas, la Comisión proponía que la Directiva 69/169/CEE del Consejo, de 28 de mayo de 1969, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos percibidos sobre la importación en el tráfico internacional de viajeros (DO L 133, p. 6; EE 09/01, p. 19) dejara de surtir efecto el 31 de diciembre de 1992 en lo que atañe a las relaciones intracomunitarias.

48 Con arreglo a la exposición de motivos del informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial del Parlamento sobre la propuesta de Directiva para la modificación de la Sexta Directiva (Informe Fuchs nº A3-0271/90), presentado el 7 de noviembre de 1990, la situación de la actividad y del personal ligados a la venta libre de impuestos debía ser examinada con el objeto de ver si eran necesarias medidas específicas.

49 El Parlamento, por su parte, propuso el 20 de noviembre de 1990 las enmiendas nºs 6 y 31, que eran del siguiente tenor:

«Considerando que el período transitorio debe aprovecharse con el fin de adoptar las medidas necesarias para paliar a la vez las repercusiones sociales en las profesiones afectadas y las dificultades regionales que podrían surgir, sobre todo en las regiones transfronterizas, a raíz de la supresión de las fronteras fiscales» (considerando cuarto *septies).*

«Considerando que las consecuencias económicas y sociales de la realización del mercado interior en la venta de productos libres de impuestos se determinarán por medio de un informe elaborado por la Comisión, quien lo presentará al Consejo y al Parlamento Europeo» (considerando cuarto *octies).*

50 En su propuesta modificada de 2 de mayo de 1991, antes citada, la Comisión propuso que se añadiera el noveno considerando siguiente:

«Considerando que el período transitorio debe aprovecharse a fin de adoptar las medidas oportunas para paliar tanto las repercusiones sociales en las profesiones afectadas como las dificultades regionales que pudieran surgir, especialmente en las regiones transfronterizas, debido a la eliminación de las fronteras fiscales».

51 Por último, en lo que atañe al procedimiento de adopción del artículo 28 de la Directiva 92/12, la propuesta de la Comisión, presentada el 27 de septiembre de 1990 (DO C 322, p. 1) no contenía ninguna disposición relativa a la posibilidad de que las personas que viajasen dentro de la Comunidad adquirieran bienes exentos de impuestos especiales.

52 De la exposición de motivos del informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial del Parlamento sobre la propuesta de Directiva relativa a los impuestos especiales (Informe Patterson n° A3-0237/91), presentado el 27 de mayo de 1991, se desprende que, al no disponer de un informe sobre la situación de la actividad y del personal ligados a la venta libre de impuestos, la enmienda finalmente adoptada no prejuzgaba la fórmula que se acogería en definitiva.

53 El 12 de junio de 1991, el Parlamento propuso una modificación del artículo 18 con el fin de que se añadiera el siguiente texto:

«Las disposiciones de la presente Directiva no afectarán en absoluto a los acuerdos existentes relativos a las ventas de productos sujetos a Impuestos Especiales en las tiendas libres de impuestos en puertos y aeropuertos, así como a bordo de aviones en vuelo o buques en alta mar, hasta el 31 de diciembre de 1995.»

54 La Comisión modificó, en último lugar, su propuesta de 24 de enero de 1992 (DO C 45, p. 10) sin tener en cuenta, no obstante, la propuesta del Parlamento.

55 Procede, por tanto, examinar si las modificaciones a las que se refieren Eurotunnel y el Parlamento afectan al contenido material de los textos considerados en su conjunto.

56 El fin de las propuestas de las Directivas 91/680 y 92/12 presentadas por la Comisión al Parlamento consistía en adaptar el régimen tributario del IVA y los impuestos especiales a la existencia de un mercado interior definido como un espacio sin fronteras interiores.

57 Los dos artículos controvertidos, por su parte, tienen por objeto permitir el mantenimiento de un régimen anterior si los Estados miembros lo desean. Por tanto, deben analizarse como excepciones opcionales y limitadas en su ámbito de aplicación. En efecto, la posibilidad de vender productos libres de impuestos está reservada a determinadas categorías de operadores, y limitada en su cuantía (90 ECU) y en el tiempo (hasta el 30 de junio de 1999).

58 De ello se deduce que las modificaciones introducidas por los dos artículos controvertidos no pueden afectar a la propia esencia del sistema establecido por las Directivas 91/680 y 92/12 y no pueden ser calificadas de modificaciones sustanciales.

59 Asimismo, debe precisarse que, en cualquier caso, el Parlamento no sólo tuvo ocasión de pronunciarse sobre la cuestión de la venta libre de impuestos, sino que, además, también defendió su mantenimiento.

60 De este modo, en su dictamen sobre la Directiva 91/680, el Parlamento propuso las enmiendas n^{os} 6 y 31, antes citadas, que son perfectamente compatibles con el contenido del texto final de la Directiva. El Parlamento abogó a favor de que se aprovechara el período transitorio para tomar en consideración las repercusiones sociales y las dificultades regionales que, especialmente en las regiones fronterizas, podrían producirse a causa de la supresión de las fronteras fiscales.

61 En su dictamen sobre la Directiva 92/12, el Parlamento propuso expresamente el mantenimiento temporal del régimen excepcional en vigor para la venta libre de impuestos especiales hasta el 31 de diciembre de 1995.

62 Por consiguiente, al decidir mantener la venta libre de impuestos hasta el 30 de junio de 1999 con el fin de paliar las repercusiones sociales en este sector, el Consejo respondió, esencialmente, a la voluntad expresada por el Parlamento.

63 En estas condiciones, no resultaba necesaria una nueva consulta del Parlamento sobre los dos artículos controvertidos.

64 Del conjunto de consideraciones anteriores resulta que el examen de las cuestiones planteadas no ha revelado la existencia de elementos que puedan afectar a la validez de los dos artículos controvertidos.

65 Habida cuenta de esta respuesta, no procede pronunciarse sobre la segunda parte de la segunda cuestión, relativa a la posterior adopción de la Directiva 94/4, ni tampoco sobre la tercera cuestión.

Costas

66 Los gastos efectuados por los Gobiernos francés, helénico y español, así como por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el tribunal de commerce de Paris mediante resolución de 27 de noviembre de 1995, declara:

1) Una persona física o jurídica puede alegar ante un órgano jurisdiccional nacional la invalidez de disposiciones contenidas en Directivas, como el

número 22 del artículo 1 de la Directiva 91/680/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, que completa el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido y que modifica, con vistas a la abolición de las fronteras fiscales, la Directiva 77/388/CEE, y el artículo 28 de la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales, aun cuando, por una parte, no haya interpuesto recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado CE contra dichas disposiciones y, por otra parte, un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro se haya pronunciado previamente al respecto en el marco de un procedimiento distinto.

2) El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado la existencia de elementos que puedan afectar a la validez del número 22 del artículo 1 de la Directiva 91/680 ni del artículo 28 de la Directiva 92/12.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de noviembre de 1997.

El Secretario El Presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias