

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 11 de julio de 2002¹

I. Introducción

1. Mediante su recurso por incumplimiento, recibido en el Tribunal de Justicia el 3 de julio de 2001, la Comisión solicita, conforme al artículo 226 CE, que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural² (en lo sucesivo, «Directiva»), y, en particular, de su artículo 29, al no haber adoptado o, en cualquier caso, al no haber comunicado a la Comisión todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la citada Directiva.

II. El procedimiento administrativo previo y las pretensiones de las partes

2. Según el artículo 29 de la Directiva, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva a

más tardar dos años después de su entrada en vigor e informar de ello a la Comisión. La Directiva entró en vigor el 10 de agosto de 1998, por lo que dicho plazo concluyó el 10 de agosto de 2000.

3. Mediante escrito de 17 de agosto de 2000, las autoridades francesas remitieron a la Comisión información sobre la situación de la ejecución de la Directiva en el ordenamiento jurídico francés. El Gobierno francés señaló a este respecto que el Consejo de ministros había adoptado un proyecto de ley, que debía ser remitido al Parlamento.

4. Al no recibir ninguna información adicional del Gobierno francés, la Comisión le instó, mediante escrito de 22 de septiembre de 2000, a presentar en el plazo de dos meses sus observaciones sobre la falta de adaptación de su Derecho a la Directiva.

5. El Gobierno francés contestó mediante escrito de 21 de noviembre de 2000, señalando que la adaptación de la Directiva debía ir acompañada de cambios de gran

¹ — Lengua original: alemán.

² — DO L 204, p. 1.

alcance en el ordenamiento jurídico nacional. No obstante, añadió que los operadores económicos franceses ya habían adoptado diversas medidas transitorias con el fin de liberalizar el acceso a la red.

6. El 5 de febrero de 2001, la Comisión dirigió a la República Francesa un dictamen motivado, en el sentido del artículo 226 CE, en el que le instaba a adoptar las medidas necesarias en el plazo de dos meses.

7. La República Francesa respondió mediante escrito de 6 de abril de 2001, en el que confirmó su intención de adaptar el ordenamiento francés a la Directiva. Asimismo, señaló nuevamente la existencia de medidas transitorias, que debían garantizar la inmediata ejecución de los objetivos de la Directiva.

8. La Comisión consideró dichas medidas insuficientes y, además, no recibió ninguna comunicación a propósito de la adopción de las medidas necesarias para ejecutar la Directiva, por lo que decidió interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia. La Comisión solicita que:

— Se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva

98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural³ y, en particular, de su artículo 29, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la citada Directiva o, en todo caso, al no haber comunicado a la Comisión dichas disposiciones.

— Se condene en costas a la República Francesa.

9. En su contestación a la demanda, la República Francesa solicita que:

— Se desestime parcialmente el recurso.

III. Sobre la violación del Tratado

A. Alegaciones de las partes

10. Haciendo referencia a las obligaciones de los Estados miembros con arreglo al artículo 10 CE y al artículo 249 CE, apar-

3 — Citada en la nota 2.

tado 3, así como a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas, ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva, la Comisión señala que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 29 de la Directiva.

11. La Comisión añade en su escrito de réplica que la existencia de un sistema transitorio, como el que aparentemente han establecido los operadores económicos, no crea una situación jurídica suficientemente precisa, que pueda dispensar a los Estados miembros de la obligación de adoptar disposiciones legales, reglamentarias y administrativas. A este respecto se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, para garantizar no sólo jurídicamente, sino también de hecho, la plena aplicación de las Directivas, los Estados miembros deben establecer un marco legal preciso en el ámbito de que se trate mediante la adopción de disposiciones jurídicas que puedan crear una situación suficientemente precisa, clara y transparente, para permitir a los particulares conocer sus derechos e invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales.⁴ Esto último es, además, especialmente importante cuando una Directiva debe reconocer derechos a los nacionales de otros Estados miembros, como ocurre en el presente asunto.

12. A ello debe añadirse que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 29 de octubre de 1998, Comisión/Grecia,⁵ declaró que «el mantenimiento en vigor de disposiciones normativas, que recibirían una aplicación contraria al Derecho comunitario si no hubiesen caído en desuso, puede suscitar incertidumbres incompatibles con el principio de seguridad jurídica, en la medida en que dicha situación aumentaría las dificultades de los beneficiarios potenciales para conocer el alcance de sus derechos».

13. El Gobierno francés alega que el cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros derivadas de las normas mencionadas por la Comisión no presupone la adopción formal de ninguna disposición. Los cambios a nivel práctico en la administración de un sector que resulten adecuados para alcanzar los objetivos perseguidos por una Directiva son más que suficientes.

14. El Gobierno Francés estima que, a la vista de los objetivos perseguidos por la Directiva, se deduce, en particular de los considerandos séptimo y noveno, que ha cumplido al menos parcialmente sus obligaciones, puesto que en la práctica se ha llevado a cabo la liberalización del mercado del gas en Francia, mediante un régimen transitorio adecuado.

15. En cuanto al sistema transitorio relativo al acceso a la red de conducción y

⁴ — En relación con este punto, la Comisión hace referencia a las sentencias de 15 de junio de 1995, Comisión/Luxemburgo (C-220/94, Rec. p. I-1589), y de 18 de enero de 2001, Comisión/Italia (C-162/99, Rec. p. I-541).

⁵ — Asunto C-185/96, Rec. p. I-6601, apartado 30.

distribución, el Gobierno francés señala que éste se aplica desde el 10 de agosto de 2000 y que ya fue comunicado a la Comisión el 17 de agosto de 2000. A su juicio, dicho sistema permite a los clientes cualificados obtener un acceso a la red mediante contratos con una duración de al menos un año. Las condiciones generales y las tarifas de dicho acceso son publicadas por los operadores económicos afectados. Asimismo, los clientes cualificados tienen la posibilidad, durante un plazo limitado, de disponer de depósitos en ciertos lugares de la red, aunque a condición de que concurren determinadas garantías relativas a las cantidades diarias.

16. El Gobierno francés afirma que, gracias a dicho sistema, ciertos clientes han podido renegociar sus contratos de suministro de gas e, incluso, cambiar de operador. El 14 % de los clientes cualificados en Francia cambiaron de operador en el plazo de un año. En el mismo período de tiempo iniciaron su actividad cuatro nuevos operadores.

17. Por lo demás, los operadores económicos se comprometieron a proceder a una separación contable de sus actividades comerciales y de transporte, así como a garantizar una total transparencia de las relaciones comerciales y financieras entre ambas actividades.

18. El Gobierno francés añade en su escrito de réplica que la Comisión cuestionó la forma en que se procedió a la adaptación y no la eficacia de las medidas adoptadas.

19. Asimismo, el Gobierno francés alega que ha acelerado la liberalización del mercado del gas en Francia. Por un lado, se ha adoptado una parte de las disposiciones necesarias a tal fin. En particular, el Gobierno francés menciona el artículo 81 de la Ley, de 31 de diciembre de 2001, de modificación de la Ley de Presupuestos, que debe abolir el sistema de concesiones para las conducciones de gas. Por otro, una parte cada vez mayor de las necesidades de los clientes cualificados se cubre gracias a la apertura del mercado conseguida mediante el mencionado sistema transitorio. El Gobierno francés la cifra ya aproximadamente en un 30 %.

20. De ello se desprende que la ejecución concreta de la Directiva no debe examinarse únicamente de acuerdo con su ejecución formal, sino más bien en función de la apertura real del mercado del gas en Francia.

B. Apreciación

21. Al no negar el retraso en que ha incurrido en la elaboración de las disposiciones legislativas necesarias, el Gobierno francés tampoco niega que no se ha procedido a una adaptación dentro del plazo señalado.

22. Esta constatación no puede verse desvirtuada por la existencia o la introducción

de ciertas prácticas entre los operadores económicos, que deberían permitir durante un período transitorio, según las alegaciones francesas, una liberalización del acceso a la red.

23. El Gobierno francés destaca acertadamente que, según jurisprudencia reiterada, «la adaptación del ordenamiento jurídico nacional a una directiva no exige necesariamente una acción legislativa de cada Estado miembro [...]». ⁶

24. No obstante, una jurisprudencia reiterada señala igualmente que dicha posibilidad existe a condición de que «el correspondiente Derecho nacional garantice efectivamente la plena aplicación de la directiva, que la situación jurídica que resulte de dicho Derecho sea suficientemente precisa y clara y que se permita a los beneficiarios conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, invocarlos ante los tribunales nacionales». ⁷

25. El Tribunal de Justicia destaca en este contexto que «este último requisito es particularmente importante cuando la directiva de que se trata tiene por objeto conferir derechos a los nacionales de los demás Estados miembros». ⁸

26. Ahora bien, con arreglo a las propias alegaciones del Gobierno francés, en este caso sería difícil garantizar la seguridad jurídica exigida de manera reiterada por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia.

27. A continuación, debe señalarse que el Gobierno francés no ha negado que el Derecho nacional todavía en vigor no satisface las exigencias de la Directiva. Dicho Gobierno se ha referido más bien a las medidas prácticas de los operadores económicos afectados, que deberían ser adecuadas para realizar los objetivos de la Directiva durante el período transitorio, hasta la adaptación del Derecho nacional.

28. No obstante, la Comisión se remite acertadamente en su escrito de réplica a la sentencia de 17 de noviembre de 1992 en el asunto C-236/91, ⁹ según la cual «simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado». ¹⁰

29. En mi opinión, esto es especialmente válido respecto de las prácticas o, en el caso de autos, del llamado sistema transitorio de los operadores económicos afectados.

6 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos (C-144/99, Rec. p. I-3541), apartado 17.

7 — Véase el apartado 17 de la sentencia citada en la nota 6.

8 — Véase el apartado 18 de la sentencia citada en la nota 6.

9 — Sentencia Comisión/Irlanda (Rec. p. I-5933), apartado 6.

10 — Véase también recientemente la sentencia de 4 de junio de 2002, Comisión/Portugal (C-367/98, Rec. p. I-4731), apartado 41.

Sobre este particular, debe recordarse que el objetivo de la Directiva es la apertura del mercado, especialmente para las empresas de otros Estados miembros. La Directiva confiere también a dichos operadores económicos derechos en el sentido de la jurisprudencia antes citada,¹¹ de modo que debe reconocerse una mayor necesidad de seguridad jurídica.

30. A ello debe añadirse que un operador económico determinado puede, en principio, modificar sus propias prácticas libremente.¹² Del mismo modo, ello resulta difícilmente conciliable con las exigencias de la seguridad jurídica, al igual que la falta de transparencia de dichas prácticas o el que se acepte un menor grado de publicidad.¹³

31. Asimismo, el mantenimiento de disposiciones contrarias a la Directiva, a pesar de la existencia de medidas prácticas en otro sentido, no procura suficiente seguridad y claridad en el ordenamiento jurídico. A este respecto, basta recordar que, «según jurisprudencia reiterada [del Tribunal de Justicia], el mantenimiento de una normativa nacional que, como tal, es incompatible con el Derecho comunitario, aunque el Estado miembro de que se trate actúe de acuerdo con dicho Derecho, da lugar a una

situación de hecho ambigua al mantener, para los sujetos de Derecho afectados, un estado de incertidumbre en cuanto a las posibilidades de que disponen de invocar el Derecho comunitario».¹⁴

32. Resulta de todo ello que el sistema descrito por el Gobierno francés no es suficiente para una adaptación correcta del ordenamiento nacional a la Directiva. Por consiguiente, dado que no se ha procedido a la ejecución de la Directiva dentro del plazo establecido, debe considerarse fundado el recurso de la Comisión.

33. En consecuencia, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva al no haber adoptado dentro del plazo establecido las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a dicha Directiva.

34. Con arreglo al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber solicitado la Comisión la condena de la República Francesa y por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

11 — Véase *supra*, punto 24.

12 — Los autos no proporcionan ninguna aclaración a propósito de un eventual control estatal.

13 — La disponibilidad en Internet de las condiciones generales de contratación y de la tarifa puede no ser suficiente, puesto que dicha información no puede sustituir a un marco jurídico claro.

14 — Sentencia citada en la nota 5, apartado 32.

IV. Conclusiones

35. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, y, en particular, de su artículo 29, al no haber adoptado o, en cualquier caso, al no haber comunicado a la Comisión todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la citada Directiva.
- 2) Condene en costas a la República Francesa.