

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 4 de junio de 2002 \*

En el asunto C-483/99,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por la Sra. M. Patakia, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Francesa**, representada inicialmente por la Sra. K. Rispal-Bellanger y el Sr. S. Seam y, posteriormente, por los Sres. G. de Bergues y S. Seam, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

apoyada por

**Reino de España**, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

y por

\* Lengua de procedimiento: francés.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. R. Magrill, en calidad de agente, asistida por los Sres. J. Crow, Barrister, y D. Wyatt, QC, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud tanto de los artículos 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación) a 58 del Tratado CE (actualmente artículo 48 CE), como del artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE), al mantener en vigor el artículo 2, apartados 1 y 3, del Decreto n° 93-1298, de 13 de diciembre de 1993, por el que se crea una acción específica del Estado en la Société nationale Elf-Aquitaine (JORF de 14 de diciembre de 1993, p. 17354), con arreglo al cual la acción específica de la República Francesa en dicha sociedad conlleva los siguientes derechos:

- a) toda operación por la que una persona física o jurídica, actuando a título individual o de concierto con otras, rebase, con su participación directa o indirecta, la décima, la quinta o la tercera parte del capital social o de los derechos de voto de la sociedad debe contar con la aprobación previa del ministro de Economía (artículo 2, apartado 1, del Decreto);
- b) el titular puede oponerse a todo acuerdo de enajenación o pignoración de los activos que figuran en el anexo al Decreto, a saber, la mayoría del capital de las cuatro filiales de la sociedad matriz (Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA y Elf-Congo SA) (artículo 2, apartado 3, del Decreto),

y al no haber previsto criterios suficientemente precisos y objetivos por lo que respecta a la aprobación o al veto de las operaciones antes citadas,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, el Sr. P. Jann (Ponente), la Sra. N. Colneric y el Sr. S. von Bahr, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, V. Skouris y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;  
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 2 de mayo de 2001, en la que la Comisión estuvo representada por la Sra. M. Patakia y por el Sr. F. de Sousa Fialho, en calidad de agente; la República Francesa, por el Sr. S. Seam y por el Sr. F. Alabrune, en calidad de agente; el Reino de España, por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, en calidad de agente, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por la Sra. R. Magrill, asistida por el Sr. D. Wyatt;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de julio de 2001;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de diciembre de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 226 CE, un recurso que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud tanto de los artículos 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación) a 58 del Tratado CE (actualmente artículo 48 CE), como del artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE), al mantener en vigor el artículo 2, apartados 1 y 3, del Decreto n° 93-1298, de 13 de diciembre de 1993, por el que se crea una acción específica del Estado en la Société nationale Elf-Aquitaine (JORF de 14 de diciembre de 1993, p. 17354; en lo sucesivo, «Decreto n° 93-1298»), con arreglo al cual la acción específica de la República Francesa en dicha sociedad conlleva los siguientes derechos:
  - a) toda operación por la que una persona física o jurídica, actuando a título individual o de concierto con otras, rebase, con su participación directa o indirecta, la décima, la quinta o la tercera parte del capital social o de los derechos de voto de la sociedad debe contar con la aprobación previa del ministro de Economía (artículo 2, apartado 1, del Decreto);
  - b) el titular puede oponerse a todo acuerdo de enajenación o pignoración de los activos que figuran en el anexo al Decreto, a saber, la mayoría del capital de las cuatro filiales de la sociedad matriz (Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA y Elf-Congo SA) (artículo 2, apartado 3, del Decreto),

y al no haber previsto criterios suficientemente precisos y objetivos por lo que respecta a la aprobación o al veto de las operaciones antes citadas.

2 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 13, 22 y 27 de junio de 2000, respectivamente, el Reino de España, el Reino de Dinamarca y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la República Francesa. Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 4, 7 y 12 de julio de 2000, respectivamente, se admitieron las demandas de intervención de dichos Estados miembros. Mediante escrito de 6 de abril de 2001, el Reino de Dinamarca desistió de su intervención.

## Marco jurídico del litigio

### *Derecho comunitario*

3 El tenor del artículo 73 B, apartado 1, del Tratado es el siguiente:

«En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.»

- 4 En virtud del artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado CE [actualmente artículo 58 CE, apartado 1, letra b)]:

«Lo dispuesto en el artículo 73 B se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a:

[...]

b) adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.»

- 5 El anexo I de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178, p. 5), contiene una nomenclatura de los movimientos de capitales contemplados en el artículo 1 de dicha Directiva. En particular, se enumeran en él los siguientes movimientos:

«I. Inversiones directas [...]

1. Creación y ampliación de sucursales o de nuevas empresas pertenecientes exclusivamente al proveedor de fondos y adquisición total de empresas existentes.

2. Participación en empresas nuevas o existentes para crear o mantener vínculos económicos duraderos.

[...]

- 6 Con arreglo a las notas explicativas que figuran al final del anexo I de la Directiva 88/361, se entiende por «inversiones directas»:

«Cualquier tipo de inversión efectuada por personas físicas, empresas comerciales, industriales o financieras, y que sirva para crear o mantener relaciones duraderas y directas entre el proveedor de fondos y el empresario, o la empresa a la que se destinan dichos fondos para el ejercicio de una actividad económica. Así pues, este concepto debe entenderse en su sentido más amplio.

[...]

Por lo que se refiere a las empresas mencionadas en el punto I 2 de la nomenclatura que tengan el estatuto de sociedades por acciones, habrá participación con carácter de inversión directa cuando el paquete de acciones que posea una persona física, una empresa o cualquier otro tenedor, ofrezca a dichos accionistas, ya sea en virtud de las disposiciones de la legislación nacional sobre las sociedades por acciones, o de otra forma, la posibilidad de participar de manera efectiva en la gestión o el control de dicha sociedad.

[...]

- 7 La nomenclatura que figura en el anexo I de la Directiva 88/361 contempla igualmente los siguientes movimientos:

«III. Operaciones de títulos reservados normalmente al mercado de capitales  
[...]

[...]

A. Transacciones sobre títulos del mercado de capitales

1. Adquisición, por parte de no residentes, de títulos nacionales negociados en bolsa [...]

[...]

3. Adquisición, por parte de no residentes, de títulos nacionales no negociados en bolsa [...]

[...]».



8 El artículo 222 del Tratado CE (actualmente artículo 295 CE) dispone:

«El presente Tratado no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros.»

### *Derecho nacional*

9 Los artículos 1 y 2 del Decreto n° 93-1298 establecen:

#### «Artículo 1

A fin de proteger el interés nacional, se transforma una acción específica ordinaria del Estado en la Société nationale Elf-Aquitaine en una acción específica dotada de los derechos definidos en el artículo 2 *infra*.

#### Artículo 2

I. Toda operación por la que una persona física o jurídica, actuando a título individual o de concierto con otras, rebase, con su participación directa o indirecta, la décima, la quinta o la tercera parte del capital social o de los derechos de voto de la sociedad, deberá contar, con independencia de su

naturaleza o forma jurídica, con la aprobación previa del ministro de Economía. Dicha aprobación será nuevamente necesaria si el beneficiario pasa a actuar de concierto con otras personas, si se produce un cambio en su control o si cambia la identidad de una o varias de las personas que hayan actuado concertadamente. Asimismo, toda operación por la que la participación de una de las personas que hayan actuado concertadamente rebasa a título individual tales límites deberá ser aprobada previamente. [...]

II. Dos representantes del Estado, nombrados mediante Decreto, formarán parte del consejo de administración de la sociedad sin derecho a voto. Uno de los representantes será nombrado a propuesta del ministro de Economía y el otro a propuesta del ministro de Energía.

III. En las condiciones establecidas por el Decreto nº 93-1296, antes mencionado, podrá vetarse un acuerdo de enajenación o pignoración de los activos que figuran en la lista que se incluye como anexo al presente Decreto.»

- 10 La lista que figura como anexo al Decreto nº 93-1298 contempla la mayoría del capital de Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA y Elf-Congo SA.

### Procedimiento administrativo previo

- 11 Mediante escrito de 15 de mayo de 1998, la Comisión dirigió al Gobierno francés un escrito de requerimiento relativo a determinadas disposiciones de la normativa francesa sobre adquisición de acciones de las compañías privatizadas que, en su opinión, eran incompatibles con el Derecho comunitario.

- 12 El ministro de Economía, Hacienda e Industria contestó, mediante escrito de 31 de julio de 1998, que, a su juicio, las disposiciones del Tratado no se oponen a que los Estados miembros garanticen la seguridad de su abastecimiento energético. No obstante, declaró estar dispuesto a modificar ciertos puntos de la normativa controvertida, de concierto con la Comisión.
  
- 13 La Comisión estimó que los argumentos y las propuestas de modificación presentados por el Gobierno francés no eran satisfactorios, por lo que, el 18 de enero de 1999, envió a la República Francesa un dictamen motivado, instándole a cumplirlo en un plazo de dos meses.
  
- 14 El Gobierno francés respondió al dictamen motivado mediante escrito de 11 de febrero de 1999, acompañado de un proyecto de decreto por el que se modificaba el Decreto nº 93-1298, que precisaba que la autorización del ministro de Economía prevista en el artículo 2, apartado 1, de dicho Decreto sólo se exigiría en el futuro en el supuesto de que al rebasarse los límites en cuestión «pudiera ponerse en peligro el mantenimiento del abastecimiento de productos petrolíferos en Francia»
  
- 15 En una nota remitida a la Comisión el 19 de abril de 1999, las autoridades francesas destacaron la importancia de mantener un centro de decisión en Francia, el temor a que una sociedad no comunitaria tomara el control de la Société nationale Elf-Aquitaine, así como la importancia de las reservas de petróleo de dicha sociedad para la seguridad del abastecimiento energético de Francia y de la economía francesa en general.
  
- 16 La Comisión estimó que las modificaciones propuestas por el Gobierno francés eran insuficientes, por lo que decidió interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

## Motivos y alegaciones de las partes

- 17 Con carácter preliminar, la Comisión señala que la considerable dimensión alcanzada por las inversiones intracomunitarias ha conducido a ciertos Estados miembros a adoptar medidas para controlar dicha situación. Las mencionadas medidas, adoptadas en gran parte en el marco de privatizaciones, pueden ser incompatibles con el Derecho comunitario si concurren determinadas circunstancias. Por este motivo, la Comisión adoptó, el 19 de julio de 1997, la Comunicación relativa a determinados aspectos jurídicos que afectan a las inversiones intracomunitarias (DO C 220, p. 15; en lo sucesivo, «Comunicación de 1997»).
- 18 La Comisión alega que en dicha Comunicación interpretó, en relación con esta materia, las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento, en particular en el marco de los procedimientos de autorización general o de derecho de veto de las autoridades públicas.
- 19 El tenor del punto 9 de la Comunicación de 1997 es el siguiente:

«De este examen de las medidas que restringen las inversiones intracomunitarias se desprende que las medidas que revistan un carácter discriminatorio (es decir, las que se aplican exclusivamente a los inversores nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea) se juzgarán incompatibles con los artículos 73 B y 52 del Tratado, relativos a la libre circulación de capitales y al derecho de establecimiento, a menos que puedan acogerse a alguna de las excepciones previstas en el Tratado. Por lo que se refiere a las medidas no discriminatorias (es

decir, las que se aplican tanto a los nacionales como a los ciudadanos de otro Estado miembro de la Unión Europea), se admitirán en la medida en que se basen en una serie de criterios objetivos, estables y públicos y puedan justificarse por razones imperiosas de interés general. En cualquier caso, habrá de respetarse el principio de proporcionalidad.»

- 20 Según la Comisión, la normativa que creó una acción específica de la República Francesa en la Société nationale Elf-Aquitaine, que prevé la autorización previa por dicho Estado miembro de las operaciones mediante las que se superen ciertos límites de participación en el capital social o de titularidad de los derechos de voto de la sociedad, así como el derecho a oponerse a los acuerdos de enajenación o pignoración de la mayoría del capital de cuatro filiales de la mencionada sociedad, no respeta los requisitos recogidos en la Comunicación de 1997 e infringe, por tanto, los artículos 52 a 58, así como el artículo 73 B, del Tratado.
- 21 En efecto, estas disposiciones nacionales, a pesar de aplicarse de manera no discriminatoria, obstaculizan, a su juicio, tanto el derecho de establecimiento de los nacionales de otros Estados miembros como la libre circulación de capitales en el interior de la Comunidad, en la medida en que pueden entorpecer o hacer menos atractivo el ejercicio de tales libertades.
- 22 Según la Comisión, los procedimientos de autorización o de veto sólo pueden considerarse compatibles con dichas libertades si están incluidos en las excepciones contempladas en los artículos 55 del Tratado CE (actualmente artículo 45 CE), 56 del Tratado CE (actualmente artículo 46 CE, tras su modificación), y 73 D del Tratado o si están justificados por razones imperiosas de interés general y responden a criterios objetivos, estables y públicos, de forma que se reduzca al mínimo el poder discrecional de las autoridades nacionales.

- 23 Ahora bien, en su opinión, las disposiciones controvertidas no responden a ninguno de dichos criterios. En consecuencia, existe el riesgo de que, por falta de transparencia, introduzcan indirectamente un elemento discriminatorio y una inseguridad jurídica. Por otra parte, no resulta pertinente invocar el artículo 222 del Tratado, puesto que en el caso de autos el Estado no posee una participación de control en el capital de las sociedades, sino que controla el reparto de la propiedad entre personas privadas.
- 24 Aun cuando el mantenimiento del suministro de productos petrolíferos en caso de crisis podría constituir, en principio, una razón imperiosa de interés general, es necesario, además, demostrar que las medidas contempladas son necesarias y proporcionadas en relación con la finalidad perseguida.
- 25 En efecto, a juicio de la Comisión, el objetivo perseguido puede alcanzarse de manera más eficaz mediante medidas sectoriales que entren en vigor en períodos de crisis, acompañadas de criterios técnicos bien definidos, y que no se refieran al capital de las sociedades afectadas, sino a la utilización de las reservas.
- 26 Por otra parte, en su opinión, las medidas previstas en el ordenamiento jurídico comunitario e internacional garantizan ya suficientemente el objetivo del abastecimiento de productos petrolíferos en períodos de crisis. Así, existe un marco comunitario que establece una política que tiene por objeto garantizar la seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos de los Estados miembros, respetando las reglas del mercado interior, a saber, ciertas directivas y decisiones del Consejo. De igual manera, a nivel internacional, existe un mecanismo creado por la Agencia Internacional de la Energía, constituido por el Acuerdo sobre el Programa Internacional de la Energía, al que se ha adherido la República Francesa. Dicho Acuerdo contiene disposiciones destinadas a garantizar un reparto equitativo del petróleo en caso de penuria. Así, el Acuerdo completa las directivas comunitarias, que sólo se refieren a la constitución de reservas y a la restricción de la demanda.

- 27 La República Francesa niega el incumplimiento que se le imputa. Afirma que las eventuales restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales que resultan de la normativa controvertida están, en cualquier caso, justificadas, por una parte, por la excepción de seguridad pública prevista en los artículos 56 y 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado y, por otra parte, por razones imperiosas de interés general. Por otro lado, son proporcionadas y adecuadas en relación con el objetivo que persiguen.
- 28 En primer lugar, el Gobierno francés alega que el abastecimiento de productos petrolíferos en caso de crisis, garantizado, por una parte, por el derecho a requisar las reservas de petróleo bruto de la Société nationale Elf-Aquitaine en el extranjero y, por otra, por los procedimientos de autorización destinados a mantener en Francia el centro de decisión de dicha sociedad, entra en el ámbito de la seguridad pública. En su sentencia de 10 de julio de 1984, *Campus Oil y otros* (72/83, Rec. p. 2727), apartado 34, el Tribunal de Justicia asimiló la seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos en caso de crisis al concepto de seguridad interior. Este razonamiento resulta plenamente aplicable en el caso de autos.
- 29 En segundo lugar, la República Francesa señala que el régimen que es objeto del presente recurso no es discriminatorio. En su opinión, la exigencia, formulada por la Comisión, de criterios precisos, objetivos y estables para reducir a un nivel mínimo el poder discrecional de las autoridades nacionales no puede basarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y no resulta, por tanto, aplicable.
- 30 En tercer lugar, en su opinión, las medidas en cuestión respetan los criterios de necesidad y de proporcionalidad. Los productos petrolíferos son esenciales para la existencia de un Estado, por cuanto, como ocurre en Francia, de ellos depende el funcionamiento no sólo de su economía sino, sobre todo, de sus instituciones y servicios públicos esenciales e incluso la supervivencia de su población. Por ello, la interrupción del abastecimiento de productos petrolíferos y los riesgos que entraña para la existencia del Estado pueden afectar gravemente a su seguridad

pública, sobre todo dada la gran dependencia de Francia de las importaciones en dicho sector.

- 31 En efecto, en caso de crisis grave, Francia sólo podría garantizar de manera aceptable la seguridad de su abastecimiento de productos petrolíferos requisando las reservas de petróleo bruto de la Société nationale Elf-Aquitaine en el extranjero. No obstante, a su juicio, ello sólo será posible si se mantiene en Francia el centro de decisión de dicha sociedad.
- 32 El Gobierno francés alega que no existen medidas nacionales sectoriales que permitan garantizar de manera más eficaz la seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos en Francia si se produce una crisis grave, especialmente sin recurrir a la utilización de las reservas. Al no contar con reservas petrolíferas nacionales significativas, no podría adoptarse ninguna medida sectorial relativa al abastecimiento de petróleo bruto.
- 33 Según el Gobierno francés, la normativa comunitaria mencionada por la Comisión, así como las medidas adoptadas en el seno de la Agencia Internacional de la Energía, no bastan para garantizar la seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos en el supuesto de una crisis grave, como ya reconoció el Tribunal de Justicia en los apartados 28 a 31 de su sentencia *Campus Oil* y otros, antes citada. La Comisión no ha demostrado, por tanto, como debía, que las medidas controvertidas no respetan el principio de proporcionalidad. Los derechos especiales que son objeto del presente recurso constituyen, en cualquier caso, un complemento necesario a las medidas internacionales.
- 34 Los Estados miembros coadyuvantes comparten en lo esencial el punto de vista de la República Francesa.



## Apreciación del Tribunal de Justicia

### *Sobre el artículo 73 B del Tratado*

- 35 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado establece la libre circulación de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros. A tal efecto, dicho artículo establece, en el marco de las disposiciones del capítulo del Tratado titulado «Capital y pagos», que quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros.
- 36 Aunque el Tratado no define los conceptos de movimientos de capitales y de pagos, es sabido que la Directiva 88/361, junto a la nomenclatura que figura en ella como anexo, tiene un valor indicativo para definir el concepto de movimientos de capitales (véase la sentencia de 16 de marzo de 1999, Trummer y Mayer, C-222/97, Rec. p. I-1661, apartados 20 y 21).
- 37 En efecto, los puntos I y III de la nomenclatura recogida en el anexo I de la Directiva 88/361, así como las notas explicativas que allí figuran, indican que una inversión directa en forma de participación en una empresa mediante la posesión de acciones, así como la adquisición de títulos en el mercado de capitales, constituyen movimientos de capitales en el sentido del artículo 73 B del Tratado. Con arreglo a las mencionadas notas explicativas, la inversión directa, en particular, se caracteriza por la posibilidad de participar de manera efectiva en la gestión y en el control de una sociedad.
- 38 A la luz de las consideraciones anteriores, procede examinar si la normativa que creó una acción específica de la República Francesa en la Société nationale Elf-Aquitaine, que prevé la autorización previa por dicho Estado miembro en los

supuestos en que se superen ciertos límites de participación en el capital social o de titularidad de los derechos de voto de la sociedad, así como un derecho a oponerse a los acuerdos de enajenación o pignoración de la mayoría del capital de cuatro filiales de la mencionada sociedad, constituye una restricción a los movimientos de capitales entre Estados miembros.

- 39 El Gobierno francés, aun admitiendo, en principio, que las restricciones que se derivan de la normativa controvertida entran dentro del ámbito de aplicación de la libre circulación de capitales, alega que dicha normativa se aplica indistintamente a los accionistas nacionales y a los accionistas de otros Estados miembros. No se trata, por tanto, de un trato discriminatorio o particularmente restrictivo por lo que respecta a los nacionales de otros Estados miembros.
- 40 No es posible acoger este argumento. En efecto, el artículo 73 B del Tratado prohíbe de manera general las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros. Dicha prohibición va más allá de la eliminación de toda desigualdad de trato de los operadores en los mercados financieros basada en su nacionalidad.
- 41 Aunque no da lugar a un trato desigual, la normativa controvertida puede impedir la adquisición de acciones en las empresas afectadas y disuadir a los inversores de otros Estados miembros de invertir en el capital de dichas empresas. En consecuencia, dicha normativa puede, por este motivo, hacer que la libre circulación de capitales sea ilusoria (véanse, a este respecto, las sentencias de 14 de diciembre de 1995, Sanz de Lera y otros, asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, Rec. p. I-4821, apartado 25, y de 1 de junio de 1999, Konle, C-302/97, Rec. p. I-3099, apartado 44).
- 42 En tales circunstancias, debe considerarse que la normativa controvertida constituye una restricción a los movimientos de capitales en el sentido del artículo 73 B del Tratado. Por consiguiente, procede examinar si es posible admitir dicha restricción y con qué requisitos.

- 43 Como se desprende igualmente de la Comunicación de 1997, no es posible ignorar las preocupaciones que pueden, en función de las circunstancias, justificar que los Estados miembros conserven cierta influencia en las empresas inicialmente públicas que se privaticen posteriormente, cuando dichas empresas actúen en el ámbito de los servicios estratégicos o de interés general (véanse las sentencias de este mismo día, Comisión/Portugal, Rec. p. I-4731, C-367/98, apartado 47, y Comisión/Bélgica, Rec. p. I-4809, C-503/99, apartado 43).
- 44 Tales preocupaciones no autorizan, sin embargo, a los Estados miembros a alegar sus regímenes de la propiedad, contemplados en el artículo 222 del Tratado, para justificar obstáculos a las libertades previstas por el Tratado que sean consecuencia de privilegios que se les atribuyan en su condición de accionistas de una empresa privatizada. En efecto, como resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia Konle, antes citada, apartado 38), dicho artículo no sustrae los regímenes de la propiedad existentes en los Estados miembros a la aplicación de las normas fundamentales del Tratado.
- 45 La libre circulación de capitales, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante una normativa nacional si ésta se halla justificada por razones contempladas en el artículo 73 D, apartado 1, del Tratado o por razones imperiosas de interés general que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de acogida. Además, para que pueda justificarse de esta manera, la normativa nacional en cuestión debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo, a fin de respetar el criterio de proporcionalidad (véanse, en este sentido, las sentencias Sanz de Lera y otros, antes citada, apartado 23, y de 14 de marzo de 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec. p. I-1335, apartado 18).
- 46 En relación con un régimen de autorización administrativa previa como el que es objeto de la principal crítica de la Comisión, recogida en la letra a) de sus pretensiones, relativa al artículo 2, apartado 1, del Decreto n° 93-1298, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que dicho régimen debe ser proporcionado respecto al fin perseguido, de forma que no pueda alcanzarse el mismo objetivo

con medidas menos restrictivas, en particular, mediante un sistema de declaraciones *a posteriori* (véanse, en este sentido, las sentencias Sanz de Lera y otros, antes citada, apartados 23 a 28; Konle, antes citada, apartado 44, y de 20 de febrero de 2001, Analir y otros, C-205/99, Rec. p. I-1271, apartado 35). Este régimen debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por las empresas interesadas y cualquier persona afectada por una medida restrictiva de este tipo debe poder disponer de un medio de impugnación jurisdiccional (sentencia Analir y otros, antes citada, apartado 38).

- 47 En el caso de autos, no puede negarse que el objetivo perseguido por la normativa controvertida, a saber, garantizar la seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos en caso de crisis, responde a un interés público legítimo. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido, entre las razones de seguridad pública que pueden justificar un obstáculo a la libre circulación de mercancías, el objetivo que consiste en garantizar, en todo momento, un abastecimiento mínimo de productos petrolíferos (sentencia Campus Oil y otros, antes citada, apartados 34 y 35). El mismo razonamiento puede aplicarse a los obstáculos a la libre circulación de capitales, en la medida en que la seguridad pública figura igualmente entre las justificaciones enumeradas en el artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado.
- 48 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado también que las exigencias impuestas por la seguridad pública deben, en particular por constituir una excepción al principio fundamental de libre circulación de capitales, interpretarse en sentido estricto, de manera que cada Estado miembro no pueda determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las instituciones de la Comunidad. Por tanto, la seguridad pública sólo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (véase, en particular, la sentencia *Église de scientologie*, antes citada, apartado 17).
- 49 Por consiguiente, procede verificar si los obstáculos que se derivan de la normativa controvertida permiten garantizar en el Estado miembro afectado, en caso de amenaza real y grave, un abastecimiento mínimo de productos petrolíferos y no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

- 50 A este respecto, en relación con la principal imputación de la Comisión, relativa al artículo 2, apartado 1, del Decreto n° 93-1298, debe recordarse que el régimen establecido por dicha disposición prevé que cada una de las personas que participen en una operación por la que se rebasen ciertos límites de participación directa o indirecta en el capital, con independencia de su naturaleza o forma jurídica, ha de contar con la aprobación previa del ministro de Economía. El ejercicio de dicho derecho no se halla sujeto, conforme a las disposiciones aplicables, a ninguna condición, a excepción de una referencia a la protección de los intereses nacionales, formulada de manera general en el artículo 1 del mencionado Decreto. No se indica en modo alguno a los inversores interesados las circunstancias específicas y objetivas en que se concederá o denegará una autorización previa. Tal indeterminación no permite que los particulares conozcan el alcance de sus derechos y obligaciones que se derivan del artículo 73 B del Tratado, por lo que debe considerarse que dicho régimen es contrario al principio de seguridad jurídica (véase la sentencia *Eglise de scientologie*, antes citada, apartados 21 y 22).
- 51 Un poder discrecional tan amplio constituye una grave vulneración de la libre circulación de capitales que puede conducir a la exclusión de esta última. El régimen controvertido va manifiestamente más allá de lo que resulta necesario para alcanzar el objetivo invocado por el Gobierno francés, a saber, prevenir cualquier deterioro del abastecimiento mínimo de productos petrolíferos en caso de amenaza real.
- 52 Por lo que respecta a la imputación de la Comisión relativa al artículo 2, apartado 3, del Decreto n° 93-1298, que prevé el derecho a oponerse a todo acuerdo de enajenación o pignoración de los activos de las cuatro filiales de la *société nationale Elf-Aquitaine* en el extranjero, cabe realizar la misma apreciación. En efecto, aun cuando no se trata de un régimen de autorización previa, sino de un régimen de veto *a posteriori*, está acreditado, sin embargo, que el ejercicio de dicho derecho tampoco está sometido a ninguna condición que limite el amplio poder discrecional del ministro al que se reconoce el mencionado derecho en relación con el control de la identidad de los titulares de los activos de las sociedades filiales. Así pues, el régimen va manifiestamente más allá de lo que resulta necesario para alcanzar el objetivo invocado por el Gobierno francés, a saber, prevenir cualquier deterioro del abastecimiento mínimo de productos

petrolíferos en caso de amenaza real. Por lo demás, las disposiciones legales francesas controvertidas no reflejan una limitación de este tipo.

- 53 Dada la ausencia de criterios objetivos y precisos en la estructura del régimen establecido, la normativa controvertida va más allá de lo que resulta necesario para alcanzar el objetivo indicado.
- 54 En consecuencia, procede declarar que, al mantener en vigor la normativa controvertida, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 73 B del Tratado.

*Sobre los artículos 52 a 58 del Tratado*

- 55 La Comisión solicita además que se declare la existencia de un incumplimiento de los artículos 52 a 58 del Tratado, a saber, de las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento en la medida en que se refieren a las empresas.
- 56 A este respecto, debe señalarse que, en la medida en que la normativa controvertida contiene restricciones a la libertad de establecimiento, dichas restricciones son consecuencia directa de los obstáculos a la libre circulación de capitales examinados anteriormente, de los que no pueden dissociarse. Por consiguiente, puesto que se ha declarado la existencia de un incumplimiento del artículo 73 B del Tratado, no es necesario examinar separadamente las medidas controvertidas a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento.

## Costas

- 57 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Francesa y por haberse desestimado los motivos de ésta, procede condenarla en costas. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento, el Reino de España y el Reino Unido, que han intervenido como coadyuvantes en el litigio, soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

## EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE), al mantener en vigor el artículo 2, apartados 1 y 3, del Decreto n° 93-1298, de 13 de diciembre de 1993, por el que se crea una acción específica del Estado en la Société nationale Elf-Aquitaine, con arreglo al cual la acción específica de la República Francesa en dicha sociedad conlleva los siguientes derechos:
  - a) toda operación por la que una persona física o jurídica, actuando a título individual o de concierto con otras, rebase, con su participación directa o indirecta, la décima, la quinta o la tercera parte del capital social o de los derechos de voto de la sociedad debe contar con la aprobación previa del ministro de Economía;

b) el titular puede oponerse a todo acuerdo de enajenación o pignoración de los activos que figuran en el anexo al Decreto, a saber, la mayoría del capital de las cuatro filiales de dicha sociedad (Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA y Elf-Congo SA).

2) Condenar en costas a la República Francesa.

3) El Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soportarán sus propias costas.

Rodríguez Iglesias

Jann

Colneric

von Bahr

Gulmann

Edward

La Pergola

Puissochet

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de junio de 2002.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias