SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 7 de noviembre de 2002 *

En el asunto C-348/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. zur Hausen y la Sra. J. Adda, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y D. Colas y la Sra. C. Isidoro, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 73, p. 5), al no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la citada Directiva, o al no haber informado a la Comisión acerca de tales disposiciones,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres. J.-P. Puissochet, Presidente de Sala, R. Schintgen, C. Gulmann (Ponente), V. Skouris y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 13 de junio de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de julio de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de septiembre de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de

determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 73, p. 5), al no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la citada Directiva, o al no haber informado a la Comisión acerca de tales disposiciones.

El marco normativo y los antecedentes del litigio

2 La Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), tiene como objetivo facilitar a las autoridades competentes la información adecuada que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de causa de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente. Esta Directiva consta de tres anexos. El anexo I enumera los proyectos sometidos, salvo excepciones, a una evaluación. El anexo II enumera los proyectos para los que los Estados miembros podrán prever que sean sometidos a una obligación de evaluación.

3 La Directiva 97/11, que modificó la Directiva 85/337, tiene como objetivo clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, para garantizar que ésta se aplique de forma cada vez más armonizada y eficaz. La Directiva 97/11 modifica, en concreto, los artículos 5, apartado 2, y 9 de la Directiva 85/337 y sustituye los anexos I, II y III de ésta por los anexos I, II, III, IV, que figuran en su anexo. Los nuevos anexos I y II de la Directiva 85/337 enumeran respectivamente los proyectos sometidos, salvo excepciones, a una evaluación y aquellos otros para los cuales, también con las correspondientes excepciones, los Estados miembros determinarán, mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro, si el proyecto debe someterse a una evaluación.

4 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 97/11 prevé que los Estados miembros pondrán en vigor, a más tardar el 14 de marzo de 1999, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma y que informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

5 Por considerar que el Derecho francés no había sido adaptado a la Directiva 97/11 en el plazo señalado, la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento. Tras haber requerido a la República Francesa para que presentara sus observaciones, el 26 de enero de 2000 la Comisión emitió un dictamen motivado instando a este Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen en el plazo de dos meses desde la fecha de su notificación.

6 Como respuesta, el Gobierno francés remitió a la Comisión, el 10 de abril de 2000, la Ley nº 76-629, de 10 de julio de 1976, sobre la protección de la naturaleza (JORF de 13 de julio de 1976, p. 4203), el Decreto nº 77-1133, de 21 de septiembre de 1977, aprobado para la ejecución de la Ley nº 76-663, de 19 de julio de 1976, sobre las instalaciones clasificadas para la protección del medio ambiente (JORF de 8 de octubre de 1977, p. 4897), así como el Decreto nº 77-1141, de 12 de octubre de 1977, aprobado para la ejecución del artículo 2 de la Ley nº 76-629 (JORF de 13 de octubre de 1977, p. 4948), en su versión modificada por el Decreto nº 93-245, de 25 de febrero de 1993, sobre los estudios de impacto ambiental y el ámbito de aplicación de las investigaciones públicas (JORF de 26 de febrero de 1993, p. 3032). Dicho Gobierno afirmó que estas normas garantizan ya la adaptación del Derecho interno a una gran parte de las disposiciones de la Directiva 97/11. Adjuntó, además, un proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto nº 77-1133, precisando que el Consejo de Estado ya lo había examinado y que debería aprobarse en un próximo futuro.

7 Mediante carta de 6 de diciembre de 2000, el Gobierno francés puso en conocimiento de la Comisión el Decreto nº 2000-258, de 20 de marzo de 2000, por el que se modificó el Decreto nº 77-1133 (JORF de 22 de marzo de 2000, p. 4417). Alegó que este Decreto garantiza la adaptación del Derecho interno a la Directiva 97/11 para una parte de los proyectos comprendidos en su ámbito de aplicación, es decir, aproximadamente la mitad de las clases de proyectos contemplados en los anexos I y II de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 97/11. En lo que atañe a las demás clases de proyectos enumerados en los citados anexos, el Gobierno francés informó a la Comisión que se estaban dando los últimos retoques a un proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto nº 77-1141, con el fin de incluir en el ámbito de aplicación de la normativa interna tres clases de proyectos que aún no figuraban en la misma, a saber, los parques eólicos, las plantaciones iniciales de masas forestales y los proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva.

8 Mediante escrito de 22 de junio de 2001, el Gobierno francés precisó que estaba próxima a concluirse la redacción del citado Decreto y que éste podría publicarse hacia el mes de octubre de 2001. Dicho Gobierno añadió que el referido Decreto incluía en el ámbito de aplicación de la normativa interna dos clases de proyectos que aún no figuraban en la misma (plantaciones iniciales de masas forestales y proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva) y modificaba el criterio referente a los parques eólicos.

9 Por considerar que las medidas adoptadas no bastaban para adaptar el Derecho interno al conjunto de las disposiciones de la Directiva 97/11 y no disponiendo de ninguna otra información acerca de la adopción de las disposiciones anunciadas, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el alcance del recurso por incumplimiento

10 En su escrito de interposición del recurso, la Comisión señaló que el Decreto nº 77-1133 garantiza la adaptación del Derecho interno a la Directiva 97/11 para las instalaciones clasificadas sujetas a la Ley nº 76-663, si bien que, según las propias indicaciones del Gobierno francés, dicho Decreto no cubre, ni siquiera después de su modificación por el Decreto nº 2000-258, todos los proyectos contemplados en los anexos I y II de la Directiva 85/337, en su versión resultante de la Directiva 97/11.

11 La Comisión imputó a la República Francesa no haber adaptado su Derecho interno, por lo que se refiere a los proyectos distintos de los relativos a las instalaciones clasificadas:

— al artículo 1, punto 7, de la Directiva 97/11, que modifica el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 85/337, con el fin de introducir en la misma un procedimiento de encuadre a solicitud de los promotores;

— al artículo 1, punto 11, de la Directiva 97/11, que modifica el artículo 9 de la Directiva 85/337, a fin de hacer obligatoria la comunicación al público de los motivos de la decisión adoptada;

— al anexo II, apartados 1, letras b) y d), y 3, letra i), que figuran en el anexo de la Directiva 97/11, con el fin de que queden comprendidos los proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva, las plantaciones iniciales de masas forestales y los parques eólicos.

12 En su escrito de contestación, la República Francesa efectuó un análisis comparativo preciso de la Directiva 97/11 y del Decreto nº 77-1141 para llegar a la conclusión de que éste cubre, en definitiva, las tres clases de proyectos contemplados en el anexo II, apartados 1, letras b) y d), y 3, letra i), de la Directiva 85/337, en su versión resultante de la Directiva 97/11.

13 En consideración a estas observaciones, la Comisión desistió de su tercera imputación, relativa a dicho anexo.

Sobre las imputaciones relativas al artículo 1, puntos 7 y 11, de la Directiva 97/11

14 Debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro

tal como ésta se presentaba al finalizar el plazo señalado en el dictamen motivado (véase, en particular, la sentencia de 15 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-147/00, Rec. p. I-2387, apartado 26) y que las 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 (véase, en particular, la sentencia de 17 de enero de 2002, Comisión/Irlanda, C-394/00, Rec. p. I-581, apartado 11).

15 En su escrito de contestación, la República Francesa reconoció que, al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado, no había adaptado su Derecho interno al artículo 1, puntos 7 y 11, de la Directiva 97/11, por lo que atañe a los proyectos distintos de las instalaciones clasificadas, ya que tal adaptación del Derecho interno requiere, por un lado, una modificación del Decreto nº 77-1141 y, por otro lado, la aprobación de una ley. En lo que se refiere al procedimiento de encuadre, la República Francesa alega que, de hecho, siempre lo había aplicado en aras de una buena administración.

16 En su dúplica, la demandada aclaró que se hallaba pendiente de aprobación un proyecto de Decreto que modificaba el Decreto nº 77-1141, para adaptar el Derecho interno al artículo 1, punto 7, de la Directiva 97/11 y que acababa de adaptar su Derecho interno al artículo 1, punto 11, de ésta mediante la aprobación de una ley.

17 En la vista las partes estuvieron de acuerdo en que seguía aún pendiente de aprobación el referido proyecto de Decreto, si bien que se había promulgado efectivamente la ley a la que se había referido la República Francesa [Ley nº 2000-276, de 27 de febrero de 2002, sobre la democracia de proximidad (JORF de 28 de febrero de 2002, p. 3808)]. Sin embargo, la Comisión subrayó que tan sólo disponía del texto de esta ley en la fase de proyecto como anexo a la dúplica de la parte demandada.

18 De esta forma, parece que, en lo que atañe a los puntos controvertidos, la República Francesa aún no había cumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 97/11, en el plazo señalado por el dictamen motivado. A la luz de la sentencia Comisión/Irlanda, antes citada, debe observarse que el Estado miembro demandado no puede invocar válidamente una mera práctica interna, por lo que atañe al procedimiento de encuadre.

19 De ello se desprende que procede estimar el recurso de la Comisión, tal como quedó delimitado en la última fase del procedimiento.

20 Por consiguiente, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 97/11 al no haber adoptado, en el plazo señalado, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1, puntos 7 y 11, de dicha Directiva.

Costas

21 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Por otra parte, el artículo 69, apartado 5, dispone que, en caso de desistimiento, a petición de la parte que desista, la otra parte soportará las costas si la actitud de esta última lo justificase.

22 La República Francesa ha pedido que, como consecuencia del desistimiento parcial de la Comisión, se repartan las costas a partes iguales entre las dos partes del procedimiento.

23 En su escrito de interposición del recurso, la Comisión solicitó que se condenara en costas a la parte demandada. En su réplica, después de su desistimiento parcial, mantuvo las pretensiones formuladas en su escrito de interposición del recurso, es decir, en particular, su solicitud de condena en costas. Durante la fase oral del procedimiento, recordando lo dispuesto en el artículo 69, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento, subrayó que, con anterioridad a la incoación del presente procedimiento, el Gobierno francés había indicado muy claramente que las tres clases de proyectos contempladas en la tercera imputación no se hallaban comprendidas en el ámbito de aplicación de la normativa interna.

24 Sobre este particular, debe observarse que han sido estimadas dos de las imputaciones formuladas por la Comisión contra la República Francesa después de su desistimiento parcial. Por lo que atañe a la tercera imputación, objeto de este desistimiento, el Gobierno francés reconoció, en dos ocasiones, su fundamentación durante el procedimiento administrativo previo, una primera vez mediante carta de 6 de diciembre de 2000, después una segunda, mediante carta de 22 de junio de 2001. Finalmente, tan sólo en el momento de presentar su escrito de contestación, al término de un minucioso análisis del Decreto nº 79-1141, análisis que, contrariamente a la afirmación contenida en el citado escrito, no era el resultado de una «mera lectura» del referido Decreto, el Gobierno francés concluyó que dichas clases de proyectos se hallaban cubiertas por éste. Por consiguiente, su actitud resultó decisiva para la formulación de la tercera imputación en el escrito de interposición del recurso.

25 En estas circunstancias, procede condenar a la República Francesa a pagar la totalidad de las costas del procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) **Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, al no haber adoptado, en el plazo señalado, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1, puntos 7 y 11, de dicha Directiva.**

2) **Condenar en costas a la República Francesa.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de noviembre de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

J.-P. Puissochet