SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 28 de noviembre de 2002 *

En el asunto C-259/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. R. Tricot, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por el Sr. G. de Bergues y la Sra. A. Bréville-Viéville, 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 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 (DO L 204, p. 1), y, en particular, de su artículo 29, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada Directiva o, en cualquier caso, al no haberlas comunicado a la Comisión,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. R. Schintgen (Ponente), Presidente de la Sala Segunda, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y los Sres. C. Gulmann y V. Skouris y las Sras. F. Macken y N. Colneric, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

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 3 de julio 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 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 (DO L 204, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva»), y, en particular, de su artículo 29, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada Directiva o, en cualquier caso, al no habérselas comunicado.

Marco normativo y procedimiento administrativo previo

2 En virtud del artículo 29 de la Directiva, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en ésta a más tardar dos años después de su entrada en vigor, es decir el 10 de agosto de 2000, e informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

3 Mediante un escrito fechado el 17 de agosto de 2000, las autoridades francesas cursaron a la Comisión algunas informaciones acerca de la situación en que se encontraba la adaptación del Derecho francés a la Directiva. Tales autoridades indicaron que se había aprobado un proyecto de ley en Consejo de ministros y que éste debía presentarse al Parlamento con el fin de que se aprobara a la mayor brevedad.

4 Al no haber recibido información alguna que le permitiera constatar que se habían adoptado formalmente las medidas de adaptación del Derecho interno a

la Directiva dentro del plazo señalado en el artículo 29 de ésta, la Comisión dirigió a las autoridades francesas, el 22 de septiembre de 2000, un escrito de requerimiento, en el cual señalaba que el Gobierno francés había incumplido las obligaciones que le incumben en esta materia en virtud del Derecho comunitario y le instaba a presentarle sus observaciones en un plazo de dos meses.

5 Mediante escrito de 21 de noviembre de 2000, las autoridades francesas respondieron al citado escrito de requerimiento alegando que la adaptación del Derecho francés a la Directiva requería unos cambios profundos del marco normativo nacional y que, a la espera de que se aprobara el proyecto de Ley que iba a llevar a cabo la citada adaptación, los operadores económicos franceses habían tomado algunas medidas transitorias de liberalización del acceso a la red del gas.

6 Al comprobar que la República Francesa no había adoptado medida alguna para adaptar su Derecho interno a la Directiva, la Comisión le dirigió, el 5 de febrero de 2001, un dictamen motivado en el cual le instaba a adoptar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones derivadas de la Directiva en un plazo de dos meses contados a partir de la notificación del referido dictamen.

7 Mediante escrito de 6 de abril de 2001, las autoridades francesas volvieron a informar a la Comisión, por un lado, acerca de su intención de adaptar el Derecho francés a la Directiva y, por otro lado, sobre la existencia de unas medidas provisionales encaminadas a garantizar la consecución inmediata de los objetivos de dicha Directiva.

8 Dado que las citadas informaciones habían puesto de manifiesto que el Derecho francés aún no se había adaptado a la Directiva, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

9 Cuando afirma que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 29 de la Directiva, la Comisión recuerda, de un lado, el contenido de los artículos 10 CE y 249 CE, párrafo tercero, y, de otro lado, la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual los Estados miembros destinatarios de una Directiva deberán adaptar su legislación a ésta dentro del plazo señalado, sin poder alegar disposiciones, prácticas ni situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de esta obligación.

10 El Gobierno francés alega que el cumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de los artículos invocados por la Comisión no depende necesariamente de la adopción formal de una norma, sino que puede resultar también de las modificaciones prácticas introducidas en la gestión de un sector y que permitan alcanzar los objetivos perseguidos por una Directiva.

11 El citado Gobierno sostiene que, habida cuenta de los objetivos perseguidos por la Directiva, tal como se desprenden en particular de los considerandos séptimo y noveno de ésta, ha cumplido parcialmente sus obligaciones al haber procedido a la aplicación práctica de la liberalización del sector del gas en Francia. En efecto, la aplicación directa de un dispositivo que produce el efecto pretendido por la Directiva, por ejemplo, un acceso de terceros a la red del gas, permite a un Estado miembro respetar los objetivos contemplados por dicha Directiva y, por consiguiente, cumplir su obligación de cooperación leal prevista en el artículo 10 CE.

12 Por lo que atañe al régimen transitorio establecido para el acceso a la red de transporte y de distribución de gas, el Gobierno francés señala que éste se halla en vigor desde el 10 de agosto de 2000 y que se comunicaron a la Comisión el 17 de agosto siguiente algunas informaciones sobre este particular. Este régimen permite a los «clientes cualificados», en el sentido del artículo 18 de la Directiva, acceder a la red del gas mediante contratos de suministro de una duración mínima de un año. Los distintos operadores económicos hicieron públicas las condiciones y las tarifas del citado acceso. Además, los clientes cualificados pueden disponer, en determinadas circunstancias, de un servicio de almacenamiento temporal de gas en distintos lugares de la red de gas.

13 Según el Gobierno francés, la aplicación de este régimen permitió a los clientes cualificados negociar sus contratos de suministro de gas e incluso cambiar de proveedor. Un año después del establecimiento del citado régimen, un 14 % de los clientes cualificados en el mercado francés ya habían cambiado de proveedor y otros cuatro operadores económicos habían aparecido en dicho mercado.

14 Además, los operadores económicos se comprometieron a disociar contablemente sus actividades de transporte y de venta y a garantizar una perfecta transparencia de las relaciones comerciales y financieras entre tales actividades.

15 En su dúplica, el Gobierno francés añade que la Comisión cuestiona únicamente la forma en que se adaptó el Derecho interno a la Directiva y no la eficacia de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a ésta.

16 Dicho Gobierno sostiene, por otra parte, que se está acelerando la liberalización del mercado debido, por un lado, a la adopción progresiva de una normativa aplicable al citado sector —por ejemplo, el artículo 81 de la Ley de modificación de Presupuestos de 31 de diciembre de 2001 que deroga el régimen de concesión de las redes de gas— y, por otro, a una creciente apertura del mercado francés del gas natural.

Apreciación del Tribunal de Justicia

17 Procede destacar, en primer lugar que, como alega el Gobierno francés, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente una acción legislativa de cada Estado miembro, el Tribunal de Justicia ha declarado que tan sólo puede ser así si el correspondiente Derecho nacional garantiza efectivamente la plena aplicación de la Directiva de que se trata, si la situación jurídica que resulte de dicho Derecho es suficientemente precisa y clara y si se permite a los beneficiarios conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (véase, en particular, la sentencia de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, C-144/99, Rec. p. I-3541, apartado 17).

18 A continuación, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el mantenimiento de una normativa nacional que, como tal, resulta 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 (sentencia de 29 de octubre de 1998, Comisión/Grecia, C-185/96, Rec. p. I-6601, apartado 32, y jurisprudencia citada).

19 Finalmente, conviene recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la aplicación de las Directivas, 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 CE (véase, en particular, la sentencia de 17 de enero de 2002, Comisión/Irlanda, C-394/00, Rec. p. I-581, apartado 11).

20 Ahora bien, en el caso de autos, tanto de la correspondencia que el Gobierno francés intercambió con la Comisión durante el procedimiento administrativo previo como de la contestación a la demanda y de la dúplica se desprende que las disposiciones legales vigentes en Francia al expirar el plazo concedido en el dictamen motivado no garantizaban la adaptación completa del Derecho interno a la Directiva.

21 Por lo que atañe a las medidas prácticas adoptadas con el fin de alcanzar los objetivos de la Directiva, basta señalar que si, como se deduce de la jurisprudencia citada en el apartado 19 de la presente sentencia, las simples prácticas administrativas no pueden considerarse como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado, con mayor razón debe suceder así con unas prácticas que, como ocurre en el presente caso, no procedan de un Estado miembro, sino que hayan sido adoptadas por los operadores económicos de un determinado sector.

22 En estas circunstancias, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 29 de la Directiva, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva.

Costas

23 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. La Comisión ha pedido que se condene a la República Francesa. Al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

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 del artículo 29 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, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada Directiva.**

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

Schintgen Gulmann Skouris

Macken Colneric

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de noviembre de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

J.-P. Puissochet