SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 23 de marzo de 2000 *

En el asunto C-327/98,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. R. Wainwright, Consejero Jurídico principal, y O. Couvert-Castéra, funcionario nacional adscrito al Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por la Sra. K. Rispal-Bellanger, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. D. Wibaux, secrétaire des affaires étrangères del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no adoptar dentro del plazo señalado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a los artículos 9 a 12 y 14 de la Directiva 93/15/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, relativa a la armonización de las disposiciones sobre la puesta en el mercado y el control de los explosivos con fines civiles (DO L 121, p. 20),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: D.A.O. Edward, Presidente de Sala; L. Sevón (Ponente), C. Gulmann, J.-P. Puissochet y P. Jann, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Saggio;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 24 de junio de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de septiembre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de septiembre de 1998, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), con el fin de que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no adoptar dentro del plazo señalado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a los artículos 9 a 12 y 14 de la Directiva 93/15/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, relativa a la armonización de las disposiciones sobre la puesta en el mercado y el control de los explosivos con fines civiles (DO L 121, p. 20; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 El artículo 9 de la Directiva, que regula la transferencia de explosivos, prevé, en particular, que su destinatario deberá obtener una autorización de transferencia de la autoridad competente del lugar de destino. El documento que contenga esta autorización deberá acompañar a los explosivos hasta su punto previsto de destino y deberá presentarse siempre que así lo requieran las autoridades competentes.

3 El artículo 10 de la Directiva, que regula la transferencia de municiones, supedita ésta a la concesión de un permiso por parte del Estado miembro en el que aquéllas se encuentren. Sin embargo, se aplicarán disposiciones especiales a la transferencia de municiones entre armeros.

4 El artículo 11 de la Directiva establece en particular que, no obstante lo dispuesto en los artículos 9 y 10, un Estado miembro, en el caso de amenazas graves o

atentados contra la seguridad nacional debidos a la tenencia o al empleo ilícitos de los explosivos o municiones a que se refiere la Directiva, podrá adoptar cualquier medida necesaria en cuanto a su transferencia para evitar esta tenencia o empleo ilícitos.

5 En virtud del artículo 12, apartado 1, de la Directiva:

«Los Estados miembros establecerán redes de intercambio de datos para la aplicación de los artículos 9 y 10. Indicarán a la Comisión y a los demás Estados miembros las autoridades nacionales encargadas de transmitir o recibir información y de aplicar las formalidades previstas en dichos artículos 9 y 10.»

6 El artículo 13 de la Directiva establece que las cuestiones relativas a la aplicación de ésta serán examinadas por un Comité consultivo que asistirá a la Comisión y que estará compuesto por representantes de los Estados miembros, siendo presidido por el representante de la Comisión.

7 Por último, el artículo 14 de la Directiva recoge disposiciones sobre el intercambio de información relativa a las empresas del sector de los explosivos y a la aplicación de un sistema de seguimiento de la tenencia de explosivos.

8 En virtud del artículo 19, apartados 1 y 5, de la Directiva, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento, en particular, a los artículos antes citados antes del 30 de septiembre de 1993 y debían comunicar a la Comisión el texto de las disposiciones adoptadas con este fin.

9 Al no haber recibido comunicación alguna del Gobierno francés acerca de la adaptación de su ordenamiento jurídico a los artículos 9 a 12 y 14 de la Directiva, y no disponiendo de ninguna otra información a este respecto, la Comisión, mediante escrito de 13 de abril de 1994, requirió a la República Francesa para que le presentara sus observaciones en un plazo de dos meses.

10 Mediante escrito de 4 de julio de 1994, el Gobierno francés respondió que se estaban elaborando textos con el fin de adaptar el Derecho nacional a dichas disposiciones. A este respecto, en concepto de adaptación a tales normas, las autoridades francesas comunicaron, el 10 de diciembre de 1996, el Decreto nº 96-1046, de 28 de noviembre de 1996, de modificación del Decreto nº 90-153, de 16 de febrero de 1990, por el que se adoptan diversas disposiciones relativas al régimen de los productos explosivos, y el Decreto nº 71-753, de 10 de septiembre de 1971, de aplicación del artículo 1 de la Ley de 3 de julio de 1970 por la que se modifica el régimen de las pólvoras y substancias explosivas (JORF de 5 de diciembre de 1996, p. 17695).

11 Al estimar que este Decreto sólo garantizaba la adaptación del Derecho francés a las disposiciones de la Directiva relativas a la comercialización, al control de conformidad y al marcado CE de los explosivos, así como a las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las normas de marcado, la Comisión dirigió a la República Francesa, mediante escrito de 30 de abril de 1997, un dictamen motivado sobre los artículos 9 a 12 y 14 de la Directiva, instándola a que se atuviera a él en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

12 Como el dictamen motivado no había recibido respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso. En su réplica, retiró la imputación relativa a la no adaptación del Derecho interno al artículo 14 de la Directiva.

13 Por lo que respecta, en primer lugar, a los explosivos, el Gobierno francés no niega que no ha adaptado su ordenamiento jurídico a la Directiva, pero hace constar las dificultades que le supuso, al igual que a otros Estados miembros, la ejecución de los artículos 9 y 11 de la Directiva, debido principalmente a que no existía un documento común de transferencia. Considera que no ha incumplido sus obligaciones, puesto que las disposiciones carecían de la precisión suficiente para poder adaptar el Derecho interno.

14 A este respecto, señala que no permaneció inactivo, sino que propuso, en el marco del Comité previsto en el artículo 13 de la Directiva, soluciones con el fin de armonizar la autorización de transferencia. Sin embargo, no se dio curso a estas propuestas. Por consiguiente, mantiene que, si el Derecho interno no ha sido adaptado, esto se debe fundamentalmente a la omisión de la Comisión, que no adoptó las medidas adecuadas para la aplicación de la Directiva.

15 La Comisión niega que el artículo 9 de la Directiva presuponga la adopción de un modelo común para el documento que contenga la autorización de transferencia. Contra el argumento del Gobierno francés basado en la falta de precisión de las disposiciones de la Directiva, alega que éstas eran suficientemente precisas y que, en cualquier caso, la imprecisión de las disposiciones de una Directiva no puede justificar el que un Estado miembro incumpla su obligación de adaptar a ella su Derecho interno.

16 En lo que se refiere, en segundo lugar, a las municiones, el Gobierno francés alega que la adaptación del Derecho interno al artículo 10 de la Directiva se efectuó mediante el Título V, Sección Segunda, del Decreto nº 95-589, de 6 de mayo de 1995, relativo a la aplicación del Decreto de 18 de abril de 1939 por el que se establece el régimen de los materiales de guerra, armas y municiones (JORF de 7 de mayo de 1995, p. 7458; en lo sucesivo, «Decreto de 6 de mayo de 1995»). Afirma que el artículo 92 de este Decreto, al supeditar la transferencia a otro Estado miembro de armas, de municiones y de sus piezas a la obtención de un permiso, constituye la adaptación del Derecho interno al artículo 10, apartado 2, de la Directiva. El artículo 93 de este Decreto, en el que se prevé un procedimiento de autorización para que los armeros puedan transferir este

material sin permiso previo, supone la adaptación del Derecho interno al artículo 10, apartado 3, de la Directiva. El artículo 94 del Decreto de 6 de mayo de 1995 supedita las transferencias a Francia de este material a su aprobación previa por el Ministro competente en materia de Aduanas.

17 El artículo 95 del Decreto de 6 de mayo de 1995 remite, sin embargo, a una Orden de desarrollo la determinación de los requisitos que deben cumplir las solicitudes a las que se refieren sus artículos 92 a 94. En la vista, el Gobierno francés indicó que esta Orden había sido adoptada el 25 de mayo de 1999, siendo de aplicación desde el 15 de junio siguiente.

18 En cuanto al artículo 11 de la Directiva, el Gobierno francés alega que la adaptación del Derecho interno a este artículo se efectuó, en lo que a las municiones se refiere, mediante el artículo 80 del Decreto de 6 de mayo de 1995, que, para las transferencias de municiones o de sus piezas procedentes de otro Estado miembro o con destino a él, habilita al Ministro competente en materia de Aduanas para adoptar, en caso de amenazas graves o atentados contra el orden público debidos a la tenencia o al empleo ilícitos de municiones y de sus piezas, cualquier medida necesaria para evitar esta tenencia o empleo ilícitos.

19 Por último, el Gobierno francés indica que el artículo 101 del Decreto de 6 de mayo de 1995 prevé un intercambio entre Estados miembros de las informaciones recabadas con arreglo a los artículos 92, 93 y 95 del Decreto y transmitidas por los demás Estados miembros acerca de las transferencias destinadas a Francia, así como la obligación del Ministro de Defensa de poner en conocimiento de los Estados miembros y de la Comisión las autoridades o servicios encargados de transmitir o recibir la información relativa a la adquisición, tenencia o transferencia de armas, de municiones y de sus piezas. Por lo tanto, una vez adoptada la Orden de desarrollo prevista en el artículo 95 del Decreto de 6 de mayo de 1995, la República Francesa podría comunicar las informaciones relativas al establecimiento de la red de intercambio de datos que el artículo 12 de la Directiva prevé.

20 A este respecto, la Comisión señala que, a falta de Orden de desarrollo, el Decreto de 6 de mayo de 1995 no produce efecto alguno y que una disposición, como la del artículo 95 de dicho Decreto, que se limita a habilitar a una autoridad para adoptar posteriormente las disposiciones materiales necesarias no puede efectuar una adaptación completa y precisa del Derecho interno a la Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

21 Por lo que respecta, en primer lugar, a las alegaciones del Gobierno francés basadas en las dificultades encontradas a la hora de aplicar las disposiciones de la Directiva relativas a los explosivos, debido, ante todo, a su falta de precisión, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, las dificultades de aplicación surgidas en la fase de ejecución de un acto comunitario no pueden permitir que un Estado miembro se exonere unilateralmente del cumplimiento de sus obligaciones (véanse, en particular, las sentencias de 7 de febrero de 1979, Comisión/Reino Unido, 128/78, Rec. p. 419, apartado 10, y de 19 de febrero de 1991, Comisión/Bélgica, C-374/89, Rec. p. I-367, apartado 10).

22 A continuación, en lo que atañe a la obligación de adoptar un modelo común para el documento que contenga la autorización de transferencia, procede destacar que, tal como ha señalado acertadamente la Comisión, esta obligación no se deriva de la Directiva.

23 Además, aun suponiendo que el desarrollo óptimo de las transferencias intracomunitarias presuponga el establecimiento de dicho documento armonizado, debe indicarse que el hecho de que no se hayan adoptado medidas comunitarias a este respecto no puede impedir a un Estado miembro adoptar las disposiciones legales y reglamentarias necesarias para la adaptación de su Derecho interno a la Directiva.

24 Asimismo, por lo que se refiere a las propuestas de adopción de un documento común de transferencia que la República Francesa alega haber formulado en el marco del Comité previsto en el artículo 13 de la Directiva, procede destacar que estas iniciativas no tienen ninguna incidencia sobre la existencia del incumplimiento de la obligación de adaptar el Derecho interno al acto de que se trata.

25 En segundo lugar, y en cuanto al artículo 10 de la Directiva, relativo a la transferencia de municiones, es necesario señalar que el artículo 95 del Decreto de 6 de mayo de 1995 dispone que una Orden del Ministro competente en materia de Aduanas determinará los requisitos que deben cumplir las solicitudes de permiso, de autorización temporal y de aprobación previa de la transferencia, así como las declaraciones de transferencia, de conformidad con los artículos 92 a 94 de dicho Decreto. Ha quedado acreditado que estas disposiciones no pueden aplicarse a falta de la mencionada Orden de desarrollo.

26 En la medida en que se remite a una normativa que debe establecer posteriormente las disposiciones de adaptación del Derecho interno al artículo 10 de la Directiva, no puede considerarse que el Decreto de 6 de mayo de 1995 efectúe esta adaptación de una manera completa y precisa (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 1997, Comisión/Bélgica, C-263/96, Rec. p. I-7453, apartado 26).

27 Por lo que respecta a los artículos 11 y 12 de la Directiva, si bien es cierto que su aplicación mediante los artículos 80 y 101 del Decreto mencionado no queda supeditada a la adopción de otros actos, no es menos cierto que los artículos de

dicho Decreto no producen efecto jurídico alguno mientras no se ejecute, a falta de una Orden de desarrollo, el artículo 10, en el que se establece la norma general. Por lo tanto, carecen de pertinencia aquellos actos de adaptación del Derecho nacional a estas disposiciones que sólo establecen excepciones al artículo 10 de la Directiva, al que no se ha adaptado aún el Derecho interno, o que lo completan.

28 En lo que atañe, por último, a la Orden de desarrollo adoptada el 25 de mayo de 1999, a la que se refiere el Gobierno francés, debe recordarse que, en el marco de un recurso interpuesto al amparo del artículo 169 del Tratado, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 11 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, C-315/98, Rec. p. I-8001, apartado 11).

29 A la luz de todo lo anterior, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva, al no adoptar dentro del plazo señalado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a los artículos 9 a 12 de dicha Directiva.

Costas

30 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. Dado que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Francesa y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 93/15/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, relativa a la armonización de las disposiciones sobre la puesta en el mercado y el control de los explosivos con fines civiles, al no adoptar dentro del plazo señalado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a los artículos 9 a 12 de dicha Directiva.

2) Condenar en costas a la República Francesa.

Edward Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de marzo de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

D.A.O. Edward