SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 23 de octubre de 1997 *

En el asunto C-159/94,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Richard B. Wainwright, Consejero Jurídico principal, y el Sr. Hendrik van Lier, Consejero Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. Lindsey Nicoll del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por el Sr. David Anderson, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte coadyuvante,

contra

República Francesa, representada por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Jean-Marc Belorgey, encargado de misión de la misma Dirección, 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.

apoyada por

Irlanda, representada por el Sr. Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. John D. Cooke, SC, y la Sra. Jennifer Payne, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Irlanda, 28, route d'Arlon,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 30, 34 y 37 del Tratado CE, al establecer derechos exclusivos de importación y exportación de gas y de electricidad,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C. Gulmann, H. Ragnemalm y M. Wathelet, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, J.L. Murray, D.A.O. Edward (Ponente), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Cosmas;
Secretarios: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto,
Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes, expuestos en la vista celebrada el 7 de mayo de 1996, en la que la Comisión estuvo representada por los Sres. Richard

B. Wainwright y Hendrik van Lier; el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por el Sr. Nicholas Green, Barrister; la República Francesa, por los Sres. Marc Perrin de Brichambaut, directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente, y Jean-Marc Belorgey, e Irlanda, por el Sr. Paul Gallagher, SC, y la Sra. Jennifer Payne;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de noviembre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de junio de 1994, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, un recurso que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 30, 34 y 37 del Tratado CE, al establecer derechos exclusivos de importación y exportación de gas y de electricidad.

2 En Francia, el artículo 1 de la Ley n° 46-628, de 8 de abril de 1946, sobre la nacionalización de la electricidad y del gas natural (JORF de 9 de abril de 1946; en lo sucesivo, «Ley de 1946»), establece lo siguiente:

«A partir de la publicación de la presente Ley, quedan nacionalizados:

1. La producción, transporte, distribución, importación y exportación de electricidad.

2. La producción, transporte, distribución, importación y exportación de gas natural combustible.»

3 Mediante los artículos 2 y 3 de la misma Ley, se encomienda la gestión de las empresas de electricidad y gas natural nacionalizadas a organismos públicos de carácter industrial y comercial denominados, respectivamente, Electricité de France (EDF), Service National, y Gaz de France (GDF), Service National (en lo sucesivo, «EDF» y «GDF»).

4 De la Ley de 1946 y de los autos resulta que la nacionalización de los sectores de la electricidad y el gas no supuso la existencia de un único operador, EDF y GDF, para todas las funciones enumeradas en el artículo 1 de la Ley, pero sí por lo que se refiere a las importaciones y las exportaciones.

5 En el sector de la electricidad también ocurrió lo mismo con el transporte, que EDF realiza con carácter exclusivo, en virtud de un contrato de concesión celebrado con el Estado el 27 de noviembre de 1958 por un período de setenta y cinco años. Sin embargo, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de 1946, algunas empresas o unidades de producción de electricidad fueron excluidas de la nacionalización. Así, en 1993, de una producción total de electricidad en Francia de 450,6 TWh (Teravatios/h), 26,8 TWh no fueron producidos por las centrales explotadas por EDF o gestionadas bajo su control. Asimismo, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley de 1946, se autorizó la subsistencia de los servicios de distribución de las entidades locales existentes en el momento de la nacionalización, los cuales, según consta en autos, garantizan la distribución de, aproximadamente, el 6 % de la electricidad consumida en Francia.

6 Por lo que se refiere al gas, el transporte en la red de alta presión, utilizada para el suministro a los distribuidores y a las empresas industriales abastecidas directamente, es objeto de concesiones otorgadas por el Estado por un período de treinta años. GDF es el principal concesionario, pero existen otros dos concesionarios, de los cuales uno abastece a doce departamentos franceses y el otro explota una canalización particular. La distribución a los consumidores finales en las redes de baja presión se efectúa en virtud de concesiones otorgadas por las entidades locales por un período que, generalmente, es de treinta años. De los autos resulta que GDF es el principal concesionario y que sólo el 4 % de la distribución es efectuada por otras empresas públicas del sector del gas. GDF no es productor de gas.

7 Por considerar que los derechos exclusivos de importación y exportación de electricidad y de gas que la Ley de 1946 reservó al Estado y encomendó a organismos públicos son incompatibles con los artículos 30, 34 y 37 del Tratado, la Comisión, mediante escrito de 9 de agosto de 1991 y conforme al artículo 169 del Tratado, requirió al Gobierno francés para que, en el plazo de dos meses, le presentara sus observaciones sobre el incumplimiento imputado.

8 Mediante escrito de 10 de octubre de 1991, el Gobierno francés negó la existencia del incumplimiento y alegó, en particular, que el mantenimiento de los derechos exclusivos de importación y exportación en favor de EDF y de GDF estaba justificado en virtud tanto del artículo 36 como del apartado 2 del artículo 90 del Tratado CE.

9 El 26 de noviembre de 1992, la Comisión notificó a la República Francesa un dictamen motivado en el que rebatió los argumentos expuestos por el Gobierno francés y en el que, en particular, sostuvo que las excepciones previstas en el artículo 36 y en el apartado 2 del artículo 90 del Tratado no eran aplicables en el presente caso.

10 En su escrito de 25 de enero de 1993, el Gobierno francés se reiteró en sus afirmaciones, por lo que la Comisión interpuso el presente recurso.

11 Mediante auto de 14 de diciembre de 1994, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de Irlanda en apoyo de las pretensiones de la República Francesa; mediante auto dictado en la misma fecha, admitió la intervención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Sobre la admisibilidad

12 Aunque el Gobierno francés no propone formalmente una excepción de inadmisibilidad, expresa sus dudas sobre la admisibilidad del recurso interpuesto por la Comisión, por considerar que ésta se pronunció por primera vez en su escrito de demanda sobre las alegaciones basadas en el artículo 36 y en el apartado 2 del artículo 90 del Tratado contenidas en las observaciones de dicho Gobierno sobre el escrito de requerimiento.

13 El Gobierno francés señala en particular que, en su dictamen motivado, la Comisión se limitó a indicar que el objetivo de la seguridad del suministro energético no podía invocarse para justificar los derechos exclusivos de importación de electricidad, mientras que, en su escrito de demanda, admitió tal posibilidad, pero alegó que dicho objetivo podía alcanzarse por medios menos restrictivos para los intercambios. Además, mientras que, en su dictamen motivado, la Comisión negó pura y simplemente la aplicación en el presente caso del apartado 2 del artículo 90 del Tratado, alegando que esta disposición sólo se refiere a la actuación de las empresas mencionadas en el apartado 1 del mismo artículo, la propia Comisión acabó reconociendo, en su escrito de demanda, que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta disposición autoriza a los Estados miembros, cuando concurran ciertos requisitos, a otorgar, a las empresas a las que se refiere el apartado 2, derechos exclusivos contrarios a las normas sobre competencia y, por consiguiente, examinó si, en el presente caso, efectivamente se daban tales requisitos.

14 El Gobierno francés sostiene que, al actuar de este modo, la Comisión revisó ampliamente, con posterioridad al dictamen motivado, su posición sobre dos aspectos fundamentales del debate, pasando por alto tanto la finalidad del procedimiento administrativo previo, en los términos en que se define en el párrafo primero del artículo 169 del Tratado, como, de una manera más general, los derechos de defensa del Estado miembro demandado.

15 A este respecto, procede recordar que el objetivo del procedimiento administrativo previo, previsto en el artículo 169 del Tratado, es ofrecer al Estado miembro la ocasión de justificar su postura o, en su caso, permitirle atenerse voluntariamente a

las exigencias del Tratado. La regularidad de este procedimiento constituye, pues, una garantía esencial, no sólo para la protección de los derechos del Estado miembro de que se trate, sino también para garantizar que el posible proceso contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido (véase el auto del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1995, Comisión/España, C-266/94, Rec. p. I-1975, apartado 17).

16 Por consiguiente, para apreciar la admisibilidad del recurso, procede examinar el desarrollo del procedimiento administrativo previo.

17 En el escrito de requerimiento, la Comisión afirmó que la República Francesa no podía continuar manteniendo, frente a los demás Estados miembros, derechos exclusivos de importación y exportación en el ámbito de la electricidad y del gas que, para la Comisión, eran incompatibles con los artículos 30, 34 y 37 del Tratado.

18 En su respuesta, el Gobierno francés invocó varios argumentos tanto económicos como jurídicos, que justificaban el mantenimiento de los derechos exclusivos objeto de litigio. En particular, alegó que el mantenimiento de estos derechos se justificaba en virtud del artículo 36 y del apartado 2 del artículo 90 del Tratado.

19 En su dictamen motivado, la Comisión apenas se ocupó de los aspectos económicos, centrándose, más bien, en las consideraciones jurídicas que le permitían seguir estimando que el mantenimiento de los derechos exclusivos controvertidos era incompatible con los artículos 30, 34 y 37. Por lo que se refiere al artículo 36 del Tratado, opinaba que correspondía al Estado miembro demandado aportar la prueba de que la concesión de derechos exclusivos de importación y exportación de electricidad y de gas era el medio menos restrictivo de que disponía para garantizar la seguridad del suministro, por ser ésta la única consideración que podía ser tenida en cuenta en virtud de dicho artículo. Por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 90, se limitó a afirmar que esta disposición no se aplicaba a medidas estatales contrarias a los artículos 30, 34 y 37 del Tratado.

20 En sus observaciones sobre el dictamen motivado, el Gobierno francés desarrolló los argumentos, tanto económicos como jurídicos, que había expuesto con anterioridad. En particular, advirtió de las consecuencias de la posición de la Comisión, que, al poner en tela de juicio ciertos aspectos de la organización de los sectores de la electricidad y del gas franceses, hacía peligrar una organización que resultaba satisfactoria desde el punto de vista de los objetivos de la política nacional energética, siendo así que ninguna política comunitaria podía, en las circunstancias actuales, sustituirla.

21 El Gobierno francés también insistió en la necesidad de tener en cuenta la situación específica de cada Estado miembro al realizar el examen crítico de los aspectos parciales de dicha organización que constituyen los derechos exclusivos de importación y exportación. Por último, efectuó una exposición detallada de la organización francesa, para demostrar que dichos derechos exclusivos son necesarios para el ejercicio de las funciones de servicio público atribuidas, respectivamente, a EDF y a GDF.

22 En su escrito de demanda, al igual que en su dictamen motivado, la Comisión se limitó, básicamente, a reproducir sus argumentos jurídicos. Por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 90 del Tratado, mantuvo su postura, según la cual esta disposición no puede ser invocada para justificar una medida estatal incompatible con los artículos 30, 34 y 37 del Tratado. Sólo con carácter subsidiario, y habida cuenta de las sentencias de 19 de mayo de 1993, Corbeau (C-320/91, Rec. p. I-2533), y de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (C-393/92, Rec. p. I-1477), ambas posteriores a su dictamen motivado, la Comisión abordó la cuestión de si, en el presente caso, se cumplían los requisitos para la aplicación del apartado 2 del artículo 90, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia.

23 Sin embargo, sobre esta última cuestión, la Comisión se limitó a alegar que, de todas formas, el Gobierno francés no había demostrado ni que existiera, en caso de apertura del mercado, un riesgo de selección por parte de los importadores y los exportadores de electricidad y de gas consistente en que se concentrarían en las actividades más lucrativas, dejando las menos lucrativas para EDF y GDF, ni que tal riesgo pudiera poner en peligro la viabilidad económica de EDF y de GDF, ni que no existieran otras medidas, menos restrictivas de los intercambios, que permitieran asimismo garantizar el cumplimiento de las obligaciones de que se trata,

como pueden ser el respaldo público o el reparto de los costes derivados de las obligaciones de servicio público entre EDF y GDF, por una parte, y los importadores y exportadores, por otra.

24 Por consiguiente, procede señalar que las imputaciones de la Comisión se limitan sólo al mantenimiento de los derechos exclusivos de importación y de exportación de EDF y de GDF, aunque la Comisión se ha reservado la posibilidad de pronunciarse sobre los demás aspectos de la organización de las industrias eléctricas y del gas en Francia.

25 Además, la Comisión considera que, si se estima que los derechos exclusivos de importación y exportación son incompatibles con los artículos 30, 34 y 37 del Tratado, deberá recaer sobre el Gobierno francés la totalidad de la carga de la prueba para justificar el mantenimiento de tales derechos en virtud, bien del artículo 36, bien del apartado 2 del artículo 90.

26 El recurso de la Comisión queda delimitado así, por lo que no rebasa el ámbito de imputaciones expuesto en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado. Por consiguiente procede declarar su admisibilidad.

Sobre la conformidad con los artículos 30, 34 y 37 del Tratado de los derechos exclusivos de importación y exportación

27 La Comisión señala que la existencia de un monopolio nacional de importación en favor de EDF y de GDF impide, por una parte, a los productores de los demás Estados miembros vender su producción en territorio francés a clientes distintos de dicho monopolio e impide, por otra parte, a los clientes potenciales que se encuentren en territorio francés elegir libremente fuentes de suministro de electricidad y gas procedentes de los demás Estados miembros.

28 Los derechos exclusivos de importación de EDF y de GDF pueden, por consiguiente, restringir los intercambios entre Estados miembros y, como medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas de la importación, son contrarios al artículo 30 del Tratado. Al mismo tiempo, dichos derechos constituyen una discriminación en el sentido del artículo 37 del Tratado, no sólo en perjuicio de los exportadores establecidos en otros Estados miembros, sino también en perjuicio de los usuarios establecidos en el Estado miembro de que se trata.

29 La Comisión alega que estas mismas consideraciones son válidas, *mutatis mutandis*, por lo que se refiere a los derechos exclusivos de exportación de que disfrutan EDF y GDF. Los titulares de tales derechos tienen la tendencia natural a destinar la producción nacional al mercado nacional, en detrimento de la demanda procedente de otros Estados miembros, de manera que estos derechos deben considerarse discriminatorios en el sentido de los artículos 34 y 37 del Tratado.

30 Procede examinar, en primer lugar, los argumentos relativos al artículo 37.

Sobre el artículo 37 del Tratado

31 Conforme al apartado 1 del artículo 37, los Estados miembros adecuarán progresivamente los monopolios nacionales de carácter comercial de tal modo que, al final del período transitorio, quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los Estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado. Esta obligación se impone a cualquier organismo mediante el cual un Estado miembro, *de iure* o *de facto*, directa o indirectamente, controle, dirija o influya sensiblemente en las importaciones o en las exportaciones entre los Estados miembros, y se aplica igualmente a los monopolios cedidos por el Estado a terceros.

32 Por consiguiente, sin exigir la supresión de dichos monopolios, esta disposición prescribe imperativamente su adecuación para garantizar, al final del período transitorio, la completa desaparición de las discriminaciones mencionadas (sentencia de 3 de febrero de 1976, Manghera y otros, 59/75, Rec. p. 91, apartado 5).

33 Pues bien, como el Tribunal de Justicia declaró ya en sus sentencias Manghera y otros, antes citada (apartado 12), y de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia (C-347/88, Rec. p. I-4747), apartado 44, los derechos exclusivos de importación constituyen una discriminación contra los exportadores establecidos en los demás Estados miembros prohibida por el apartado 1 del artículo 37. En efecto, tales derechos pueden afectar de modo directo a las condiciones de comercialización únicamente de los operadores o vendedores de los demás Estados miembros.

34 Asimismo, los derechos exclusivos de exportación suponen, por naturaleza, una discriminación en perjuicio de los importadores establecidos en otros Estados miembros, puesto que esta exclusividad sólo afecta a las condiciones de abastecimiento de los operadores o consumidores de los demás Estados miembros.

35 Procede señalar, a este respecto, que el Gobierno francés admite que, tanto por lo que se refiere a la electricidad como al gas, la producción nacional disponible se reserva prioritariamente a los usuarios situados en el territorio francés. Por ello, debe deducirse que los derechos exclusivos de exportación de EDF y de GDF tienen, si no por objeto, al menos por efecto, restringir específicamente las corrientes de exportación y establecer, de este modo, una diferencia de trato entre el comercio interior y el comercio de exportación, con el fin de proporcionar una ventaja particular al mercado interior francés (véase, a este respecto, en relación con el artículo 34 del Tratado, en particular, la sentencia de 9 de junio de 1992, Delhaize y Le Lion, C-47/90, Rec. p. I-3669, apartado 12).

36 Por lo que se refiere a los derechos exclusivos de importación, el Gobierno francés objeta que el sector de la electricidad en la Comunidad se caracteriza por una gran homogeneidad de las condiciones en las que se efectúan los intercambios y que, en ningún país, ni los usuarios finales ni los distribuidores disponen de la posibilidad

de elegir libremente al proveedor, de manera que EDF no se encuentra en una situación más favorable que los operadores situados en otros Estados miembros, por lo que el monopolio de importación de que disfruta no modifica en detrimento de éstos las condiciones de competencia en Francia en comparación con las existentes en los demás Estados miembros.

37 La misma consideración es válida, según dicho Gobierno, para el sector del gas, puesto que las condiciones de comercialización son, de hecho, similares en todos los Estados miembros, aun cuando en muchos de ellos no exista monopolio legal de importación.

38 Esta objeción, basada en la comparación entre la situación que existe en el Estado del monopolio y la de los demás Estados miembros, no puede, sin embargo, acogerse.

39 En efecto, como el Tribunal de Justicia mantuvo en la sentencia Manghera y otros, antes citada (apartados 9 y 10), el objetivo del apartado 1 del artículo 37 del Tratado no se alcanzaría si no se garantizara, en un Estado miembro en el que existe un monopolio comercial, la libre circulación de mercancías, análogas a las afectadas por el monopolio nacional, procedentes de los demás Estados miembros.

40 Pues bien, la existencia de derechos exclusivos de importación en un Estado miembro priva a los operadores económicos de los demás Estados miembros de la posibilidad de ofrecer sus productos a los consumidores que capten en dicho Estado miembro, independientemente de las condiciones existentes en su Estado miembro de origen o en otros Estados miembros.

Sobre los artículos 30, 34 y 36 del Tratado

41 Puesto que el mantenimiento de los derechos exclusivos de importación y exportación controvertidos es contrario al artículo 37 del Tratado, ya no es necesario examinar si dichos derechos son contrarios a los artículos 30 y 34 ni, por consiguiente, si, en su caso, pueden estar justificados al amparo del artículo 36 del Tratado.

42 Sin embargo, aún debe analizarse si los derechos exclusivos controvertidos pueden estar justificados, como pretende el Gobierno francés, en virtud del apartado 2 del artículo 90 del Tratado.

Sobre las justificaciones basadas en el apartado 2 del artículo 90 del Tratado

43 Procede, en primer lugar, examinar la alegación formulada por la Comisión con carácter principal, según la cual el apartado 2 del artículo 90 del Tratado no puede invocarse para justificar medidas estatales incompatibles con las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías.

Respecto a la aplicabilidad del apartado 2 del artículo 90 del Tratado a medidas estatales contrarias a las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías

44 El apartado 1 del artículo 90 del Tratado prohíbe de forma general a los Estados miembros, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, adoptar o mantener medidas contrarias a las

normas del Tratado CE, especialmente las previstas en los artículos 6 y 85 a 94. Esta disposición implica necesariamente que los Estados miembros pueden otorgar a ciertas empresas derechos exclusivos y concederles un monopolio.

45 El apartado 2 del artículo 90 prevé que las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general quedarán sometidas a las normas del Tratado, en especial a las que rigen en materia de competencia, en la medida en que la aplicación de estas normas no impida, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada, quedando claro, en todo caso, que el desarrollo de los intercambios no debe verse afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.

46 En la sentencia de 6 de julio de 1982, Francia, Italia y Reino Unido/Comisión (asuntos acumulados 188/80, 189/80 y 190/80, Rec. p. 2545), apartado 12, el Tribunal de Justicia sostuvo que el artículo 90 únicamente se refiere a aquellas empresas por cuya actuación el Estado ha de asumir una responsabilidad particular, a causa de la influencia que puede ejercer sobre dicha actuación, y que esta disposición, por una parte, señala que, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, dichas empresas quedarán sometidas a las normas del Tratado y, por otra parte, impone a los Estados el respeto de éstas en sus relaciones con dichas empresas.

47 A la luz de estas consideraciones, el apartado 1 del artículo 90 debe interpretarse en el sentido de que tiene por objeto evitar que los Estados miembros se sirvan de sus relaciones con estas empresas para eludir las prohibiciones de otras normas del Tratado que se dirigen directamente a ellos, como las contenidas en los artículos 30, 34 y 37, obligando o induciendo a estas empresas a observar un comportamiento que, en el caso de los Estados miembros, sería contrario a dichas normas.

48 Este es el contexto en el que el apartado 2 de dicho artículo fija los requisitos que deben concurrir para que las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general puedan, excepcionalmente, quedar fuera del alcance de las normas del Tratado.

49 De la lectura conjunta de los apartados 1 y 2 del artículo 90, cuya transcendencia acaba de definirse, resulta que el apartado 2 puede invocarse para justificar la concesión, por parte de un Estado miembro a una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general, de derechos exclusivos contrarios, en particular, al artículo 37 del Tratado, en la medida en que el cumplimiento de la misión específica a ella confiada no pueda garantizarse sino mediante la concesión de tales derechos y siempre que el desarrollo de los intercambios no resulte afectado de una forma contraria al interés de la Comunidad.

50 En estas circunstancias, procede examinar las alegaciones formuladas por la Comisión, con carácter subsidiario, para justificar que, en el presente caso, no concurren los requisitos para la aplicación del apartado 2 del artículo 90 del Tratado.

Respecto al concepto de «misión específica» en el sentido del apartado 2 del artículo 90 del Tratado

51 La Comisión no discute que EDF y GDF pueden considerarse empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general en el sentido del apartado 2 del artículo 90 del Tratado.

52 La Comisión estima, sin embargo, que, en particular, de la sentencia Corbeau, antes citada (apartado 16), se deduce que esta disposición sólo autoriza las medidas contrarias al Tratado en la medida en que sean necesarias para permitir a la empresa de que se trate cumplir su misión de interés económico general en condiciones económicas aceptables y, por consiguiente, sólo cuando, de no existir tales medidas, la propia viabilidad económica de la empresa estuviera amenazada.

53 Como disposición que permite admitir excepciones a las normas del Tratado, el apartado 2 del artículo 90 debe interpretarse en sentido estricto. Ahora bien, no puede aceptarse la interpretación restrictiva del ámbito de aplicación de esta disposición que ha sostenido la Comisión.

. . . . . .

54 En primer lugar, los propios términos del apartado 2 del artículo 90 muestran que las excepciones a las normas del Tratado están permitidas siempre que sean necesarias para el cumplimiento de la misión específica confiada a una empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general.

55 En segundo lugar, en su sentencia de 19 de marzo de 1991, Francia/Comisión (C-202/88, Rec. p. I-1223), apartado 12, el Tribunal de Justicia declaró que, al permitir, con sujeción a ciertos requisitos, algunas excepciones a las normas generales en el Tratado, el apartado 2 del artículo 90 pretende conciliar el interés de los Estados miembros en utilizar determinadas empresas, en particular del sector público, como instrumento de política económica o fiscal con el interés de la Comunidad en la observancia de las normas sobre la competencia y en el mantenimiento de la unidad del mercado común.

56 Habida cuenta del interés de los Estados miembros así descrito, no puede prohibirse que, al definir los servicios de interés económico general que encomiendan a ciertas empresas, dichos Estados tengan en cuenta objetivos propios de su política nacional e intenten su consecución mediante la imposición de obligaciones y exigencias a dichas empresas.

57 Procede recordar, por otra parte, que, en la sentencia Almelo y otros, antes citada (apartado 48), el Tribunal de Justicia admitió, respecto de una empresa regional encargada de la distribución de electricidad, que constituye una misión de interés económico general, en el sentido del apartado 2 del artículo 90, el suministro ininterrumpido de energía eléctrica, en la totalidad del territorio asignado, a todos los consumidores, distribuidores locales o usuarios finales, en las cantidades que se demanden a cada instante, con tarifas uniformes y en condiciones que sólo pueden variar con arreglo a criterios objetivos aplicables a todos los clientes.

58 Asimismo, en su Decisión 91/50/CEE, de 16 de enero de 1991, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CEE [IV/32.732—IJsselcentrale (IJC) y otros] (DO L 28, p. 32), la Comisión ya reconoció que una empresa cuya misión esencial es velar por el funcionamiento fiable y eficaz de la distribución pública de electricidad en el territorio nacional, con los menores costes posibles y de manera razonable para la sociedad, presta servicios de interés económico general en el sentido del apartado 2 del artículo 90.

59 Procede, pues, llegar a la conclusión de que, para que las normas del Tratado no sean aplicables a una empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general en virtud del apartado 2 del artículo 90 del Tratado, basta con que la aplicación de dichas normas impida, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de las obligaciones específicas de dicha empresa. No es necesario que la propia supervivencia de la empresa esté amenazada.

Respecto a la definición de las misiones específicas confiadas a EDF y a GDF

60 El Gobierno francés alega que, a través de diversos instrumentos jurídicos, el Estado ha encomendado a EDF y a GDF garantizar el suministro de electricidad y de gas al país respetando diversas obligaciones de servicio público, así como contribuir activamente a la ejecución de las políticas nacionales en materia de medio ambiente y de ordenación del territorio.

61 Las obligaciones de servicio público que el Gobierno francés menciona son: la obligación de suministrar a todos los clientes, en el caso de EDF, en todo el territorio nacional y, en el caso de GDF, en las zonas abastecidas; la obligación de garantizar la continuidad del abastecimiento; la obligación de procurar las tarifas más competitivas y el mínimo coste para la colectividad, y la obligación de respetar la igualdad de trato entre los clientes.

62 El Gobierno francés sostiene que la supresión de los derechos exclusivos de importación y exportación de EDF y de GDF pondría en peligro el correcto cumplimiento de varias de dichas obligaciones, si no de todas ellas, y haría más difíciles, e incluso imposibles, las contribuciones que estas empresas deben aportar a la protección del medio ambiente y a la ordenación del territorio.

63 La Comisión alega que, entre las obligaciones de servicio público invocadas por el Gobierno francés, sólo aquellas que resultan de disposiciones legales o reglamentarias pueden constituir misiones específicas, en el sentido del apartado 2 del artículo 90, confiadas a EDF y a GDF.

64 La Comisión afirma que, sea como fuere, las exigencias en materia de protección del medio ambiente y de ordenación del territorio no pueden formar parte de las misiones específicas confiadas a EDF y a GDF, en la medida en que tales exigencias se imponen de una forma más o menos general a todos los operadores económicos.

65 Es cierto que, para poder considerar que una empresa está encargada de la gestión de un servicio de interés económico general en el sentido del apartado 2 del artículo 90 del Tratado, es preciso que tal gestión le haya sido encomendada mediante un acto del poder público (véanse las sentencias de 21 de marzo de 1974, BRT, 127/73, Rec. p. 313, apartado 20, y de 11 de abril de 1989, Ahmed Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro, 66/86, Rec. p. 803, apartado 55).

66 Sin embargo, no por ello es necesario que se trate de un acto legislativo o reglamentario. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha admitido la posibilidad de que se encomiende la gestión de servicios de interés económico general a una empresa en virtud de una concesión de Derecho público (véase la sentencia Almelo y otros, antes citada, apartado 47). Con mayor motivo hay que admitirlo así cuando tales concesiones son otorgadas para concretar las obligaciones impuestas a empresas a las que, mediante Ley, se ha encomendado la gestión de un servicio de interés económico general.

67 Pues bien, es necesario señalar, en primer lugar, que así ocurre en el caso de EDF y de GDF. En virtud del artículo 36 de la Ley de 1946, éstos, como organismos públicos a los que se han otorgado las concesiones de electricidad o de gas nacionalizadas, deben observar las disposiciones de los pliegos de condiciones vigentes. Por su parte, el Estado, las entidades locales y, en su caso, los terceros, conservan todos los derechos resultantes de dichos pliegos de condiciones y de cualquier otro contrato. Por lo demás, el artículo 37 de la Ley de 1946 prevé que mediante reglamentos de la Administración Pública se establecerán los pliegos de condiciones tipo.

68 Debe indicarse, a continuación, que, para que pueda considerarse que las obligaciones impuestas a una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general forman parte de la misión específica que le ha sido encomendada, es preciso que tales obligaciones guarden relación con el objeto del servicio de interés económico general de que se trate y que tengan como objetivo directo contribuir a satisfacer este interés.

69 No sucede así en el caso de obligaciones en materia de medio ambiente y de ordenación del territorio impuestas a empresas encargadas del suministro de electricidad y de gas al país, a menos que se trate de obligaciones que sean específicas de estas empresas y de sus actividades.

70 Pues bien, en su escrito de contestación a la demanda, el Gobierno francés no ha mencionado ninguna obligación concreta de este tipo que incumba a EDF o a GDF, sino que se ha limitado a afirmar, sin aportar ninguna otra precisión, que las contribuciones de estos dos organismos a las políticas nacionales en materia de medio ambiente y de ordenación del territorio van más allá del mero respeto de la normativa de Derecho común.

71 Procede, sin embargo, recordar que, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la sentencia Almelo y otros, antes citada, apartado 49) resulta que tales obligaciones o exigencias pueden ser tenidas en cuenta al apreciar si las excepciones a las normas del Tratado que se desea justificar son necesarias para permitir a la empresa de que se trate cumplir la misión de interés general que le ha sido confiada.

72 Por lo que se refiere a las obligaciones de servicio público invocadas por el Gobierno francés, procede señalar que, en su escrito de réplica, la Comisión admitió que el pliego de condiciones anexo al contrato mencionado en el apartado 5 de la presente sentencia, por el que se otorgó a EDF la red de alimentación general de energía eléctrica, celebrado en 27 de noviembre de 1958 entre el Estado y EDF, contiene expresamente las obligaciones de suministrar a todos los clientes (artículo 10), de garantizar la continuidad del abastecimiento (artículo 11) y de respetar la igualdad de trato entre los clientes (artículo 24).

73 Sin embargo, la Comisión niega que la obligación que incumbe a EDF de procurar las tarifas más competitivas y el mínimo coste para la colectividad resulte asimismo de dicho pliego de condiciones.

74 Por lo que se refiere a GDF, la Comisión señala que el Gobierno francés se ha referido de forma general y global a las concesiones y pliegos de condiciones vigentes, sin mencionar disposiciones precisas.

75 Respecto a la supuesta obligación, por parte de EDF, de procurar las tarifas más competitivas y el mínimo coste, procede declarar que el pliego de condiciones anexo al contrato de concesión de EDF prevé, en su artículo 17, tarifas máximas, distintas según la región y las características del suministro, tal como éstas se definen en el artículo 24.

76 Con arreglo al artículo 20 del pliego de condiciones, el concesionario tiene derecho a modificar las tarifas máximas para adaptarlas a la evolución de los precios de coste resultante de los cambios estructurales bien de la producción o del consumo de energía, siempre y cuando, en particular, los ingresos globales que deban percibirse en el conjunto del país según la tarifa modificada no sean superiores a los ingresos obtenidos antes de modificarse la tarifa, y a condición de que, entre dos adaptaciones sucesivas, exista un intervalo de tiempo de, al menos, un año.

77 El artículo 22 del pliego de condiciones dispone que las tarifas máximas podrán ser revisadas a instancia del Estado o del concesionario. Tales revisiones serán posibles, en particular, cuando, debido a un cambio en las circunstancias económicas o técnicas, independiente de la voluntad del concesionario y no compensado por las cláusulas de variación de las tarifas que permiten tener en cuenta la inflación, se produzca entre los gastos del concesionario y sus ingresos, en un sentido o en otro, un desequilibrio que, para la concesión de que se trate, sea de carácter apreciable y permanente, y cuando la creación de nuevos medios de producción, de transporte o de distribución mejore de manera apreciable y permanente las condiciones de explotación de la concesión.

78 La Comisión alega que estas disposiciones sólo contemplan cambios facultativos y no contienen ninguna obligación específica de procurar el mínimo coste en el desarrollo de las actividades normales del concesionario. Añade que la búsqueda de una mayor eficacia económica forma parte, *a priori*, de los objetivos de cualquier empresa, de forma que resulta dudoso que pueda pertenecer a las misiones específicas, en el sentido del apartado 2 del artículo 90 del Tratado, confiadas a una empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general.

79 El Gobierno francés estima que dichas disposiciones del pliego de condiciones, aunque no excluyen posibles aumentos de tarifas, tienen como objetivo claro, por una parte, establecer una relación entre el precio de venta y el precio de coste y, por otra parte, instar al concesionario a minimizar sus precios de coste, adaptándose a las circunstancias técnicas y económicas.

80 Es cierto que estas disposiciones fijan, de manera estricta, las únicas condiciones en las que es posible efectuar adaptaciones o revisiones de las tarifas máximas. Por lo demás, prohíben realizar adaptaciones demasiado frecuentes y que tendrían como resultado proporcionar al concesionario ingresos globales superiores y, por consiguiente, provocarían un aumento del coste global a cargo de todos los consumidores. Además, las revisiones al alza de las tarifas sólo se autorizan para combatir un desequilibrio apreciable y permanente en las condiciones de explotación de la concesión.

81 Sin embargo, nada hace pensar que las tarifas máximas vigentes sean necesariamente las tarifas más bajas posibles. En estas circunstancias, ni los límites previstos para la adaptación de las tarifas ni los fijados para su revisión al alza permiten garantizar que el objetivo de las tarifas más competitivas y del mínimo coste se haya alcanzado.

82 Procede señalar, además, que, en caso de una mejora apreciable y permanente de las condiciones de explotación de la concesión, el artículo 22 del pliego de condiciones sólo prevé una mera facultad de revisión a la baja de las tarifas máximas.

83 Por consiguiente, las consideraciones expuestas por el Gobierno francés no son suficientes para que pueda deducirse que EDF tiene la obligación de procurar las tarifas más competitivas y el mínimo coste para la colectividad.

84 Por lo que se refiere a las obligaciones de servicio público de GDF, es cierto, como ha recordado la Comisión, que, en su escrito de contestación a la demanda, el Gobierno francés sólo expuso una mera enumeración de tales obligaciones, sin indicar las fuentes jurídicas precisas.

85 Sin embargo, el Gobierno francés también señaló que las misiones encomendadas a GDF son de la misma naturaleza que las misiones atribuidas a EDF, que tales misiones resultan directamente de la Ley de 1946 y que las obligaciones de servicio público que recaen sobre GDF, al igual que las impuestas a EDF, se reproducen en las concesiones y en los pliegos de condiciones, en particular en los previstos en el artículo 36 de la Ley de 1946.

86 Por otra parte, ya en el procedimiento administrativo previo, el Gobierno francés subrayó que la Ley de 1946 había asignado tanto a GDF como a EDF la calidad de concesionario de servicios públicos sujeto a ciertas obligaciones particulares. En la respuesta al escrito de requerimiento, invocó las obligaciones de suministro, de

igualdad de trato, de continuidad, de adaptación de las condiciones de explotación y de venta al menor coste. En la respuesta al dictamen motivado, precisó que dichas obligaciones son objeto de especificaciones contenidas en los pliegos de condiciones que se imponen a los operadores encargados de los servicios públicos de transporte y de distribución.

87 En estas circunstancias, el hecho de que el Gobierno francés no aportara precisiones sobre el tenor exacto de las disposiciones de tales pliegos de condiciones y no presentara los textos pertinentes hasta su escrito de dúplica no puede suponer un impedimento para prevalerse de las obligaciones de servicio público invocadas en el ámbito del presente recurso.

88 Pues bien, a la vista de los textos presentados, es decir, el pliego de condiciones sobre la concesión del transporte de gas a distancia por canalizaciones para el suministro de gas combustible, aprobado mediante Decreto, previo dictamen del Conseil d'Etat, y unido, con las adaptaciones necesarias según los casos, a cada contrato de concesión, así como el pliego de condiciones tipo para la concesión a GDF, por las entidades locales, de la distribución pública de gas, asimismo aprobado mediante Decreto sobre la base del artículo 37 de la Ley de 1946 y que acompaña a los contratos de concesión celebrados por los municipios, es preciso señalar que GDF está sujeto a las obligaciones de continuidad (artículo 19 de ambos pliegos de condiciones), de suministro (artículo 17 del pliego de condiciones para la distribución) y de igualdad de trato entre los usuarios (artículo 21 del pliego de condiciones para la distribución).

89 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede examinar la necesidad de mantener derechos exclusivos de importación y exportación en favor de EDF y de GDF, pero sólo por lo que se refiere a las obligaciones de servicio público cuya existencia ha demostrado el Gobierno francés, es decir, las obligaciones de suministro, de continuidad del abastecimiento y de igualdad de trato entre los clientes o abonados.

Respecto a la necesidad de los derechos exclusivos de importación y exportación de EDF y de GDF

90 Como el Tribunal de Justicia ha indicado en relación con la admisibilidad, ya en el procedimiento administrativo previo el Gobierno francés explicó ampliamente las razones por las que, en su opinión, en caso de suprimirse los derechos exclusivos de importación de EDF y de GDF, estos dos organismos ya no estarían en condiciones de velar por el suministro de electricidad y de gas al país manteniendo el respeto de las obligaciones de servicio público de que se trata.

91 Ante este Tribunal de Justicia, el Gobierno francés ha reiterado, básicamente, las consideraciones que ya expuso durante el procedimiento administrativo previo. En particular, ha alegado, por lo que se refiere a EDF, que, en caso de que se suprimieran los derechos exclusivos de importación y exportación, algunos clientes acapararían las fuentes de producción más competitivas, aquellas que, por ejemplo, son menos caras que la energía propuesta por EDF, lo que tendría como consecuencia, por una parte, bien encarecer el coste del abastecimiento de todos los demás usuarios, o bien poner en peligro el equilibrio económico y financiero del organismo y, por otra parte, vulnerar la igualdad de trato. Además, no sería económicamente posible mantener, a cargo de EDF, una obligación de suministro frente a clientes que, por su parte, tendrían libertad para escoger otros proveedores.

92 Por lo que se refiere al gas, el Gobierno francés ha subrayado que, en caso de supresión de los derechos exclusivos de importación y exportación de GDF, los operadores tendrían tendencia a dirigirse, para mejorar su competitividad, a los mercados que ofrecieran los mejores precios en cada momento, abandonando los contratos a largo plazo, lo que provocaría un elevado riesgo de ruptura del suministro de gas al país. Además, si la obligación de garantizar la seguridad del suministro al país y la obligación de aprovisionar las zonas abastecidas continuaran recayendo en GDF, el equilibrio financiero de este organismo se vería necesariamente trastocado, puesto que los importadores directos podrían efectuar compras de cantidades de gas determinadas con costes muy bajos en período normal,

dirigiéndose, en caso de crisis, a GDF, que estaría obligado a abastecerlos. Estos operadores tendrían, pues, la posibilidad de obtener los suministros en mejores condiciones que GDF mediante compras a corto plazo y practicarían, así, una competencia desleal frente al organismo público, que soportaría, por sí solo, el coste adicional permanente ligado a una política de seguridad del suministro a largo plazo, coste adicional que forzosamente se repercutiría en la clientela de GDF y supondría, necesariamente, una pérdida de clientes por parte de ésta.

93 Pues bien, la Comisión ha optado por no pronunciarse sobre este extremo y ha concentrado sus alegaciones en las consideraciones jurídicas examinadas con anterioridad. Además, ha alegado que correspondía al Gobierno francés demostrar que se cumplen en el presente caso los requisitos para la aplicación del apartado 2 del artículo 90 y que este Estado no había demostrado ni que la supresión de los derechos exclusivos controvertidos pudiera poner en peligro la viabilidad económica de EDF y de GDF ni que no existieran otras medidas, menos restrictivas, que permitieran garantizar el respeto de las obligaciones de referencia.

94 Procede, ciertamente, recordar que, en el caso de una excepción a las normas fundamentales del Tratado, corresponde al Estado miembro que invoca el apartado 2 del artículo 90 del Tratado demostrar que se cumplen los requisitos para la aplicación de esta disposición.

95 Sin embargo, como el Tribunal de Justicia ha afirmado en los apartados 53 a 59 de la presente sentencia, en contra de la tesis de la Comisión, no es necesario, para que se cumplan los requisitos de aplicación del apartado 2 del artículo 90 del Tratado, que la viabilidad económica de la empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general esté amenazada. Basta con que, a falta de los derechos controvertidos, se impida el cumplimiento de las misiones específicas confiadas a la empresa, tal como están precisadas mediante las obligaciones de servicio público que recaen en ella.

96 Por lo demás, de la sentencia Corbeau, antes citada (apartados 14 a 16), resulta que los requisitos para la aplicación del apartado 2 del artículo 90 se cumplen, en particular, cuando el mantenimiento de tales derechos es necesario para permitir a su titular el cumplimiento, en condiciones económicamente aceptables, de las misiones de interés económico general que le han sido confiadas.

97 Pues bien, es innegable que, en caso de que se suprimieran los derechos exclusivos de importación y exportación, algunos consumidores se abastecerían en los mercados extranjeros y algunos productores o exportadores irían a vender allí sus productos cuando los precios practicados en dichos mercados fueran más bajos, en el primer caso, y más elevados, en el segundo, que los practicados por EDF y por GDF. En efecto, esta posibilidad sería uno de los objetos principales de la apertura del mercado.

98 Habida cuenta de las características inherentes a la electricidad y al gas y de las condiciones en que se realiza su producción, transporte y distribución, también es evidente que tal apertura del mercado supondría cambios sustanciales en la gestión de dichas industrias, en particular por lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones de suministro, de continuidad del abastecimiento y de igualdad de trato entre los clientes o abonados.

99 La Comisión, por lo demás, no ha negado esta evidencia, pero se ha limitado a enumerar, en términos generales, algunos medios sustitutivos de los derechos controvertidos que podrían haberse elegido, como son las medidas de subvención o la distribución equitativa de los costes ligados a las obligaciones de servicio público.

100 Sin embargo, estas afirmaciones de la Comisión no tienen en cuenta, en absoluto, las particularidades del sistema nacional de suministro de electricidad (en particular, la importancia de la producción nuclear) y de gas (en particular, la inexistencia de fuentes de gas natural nacionales), puestas de manifiesto por el Gobierno

francés. La Comisión tampoco ha examinado en concreto si las alternativas que sugiere permitirían a EDF y a GDF cumplir las misiones de interés económico general que les han sido encomendadas guardando respeto de todas las obligaciones y exigencias que les han sido impuestas y cuya legitimidad y legalidad no ha negado la Comisión.

101 Si bien es cierto que corresponde al Estado miembro que invoca el apartado 2 del artículo 90 demostrar que concurren los requisitos previstos por esta disposición, esta carga de la prueba no puede llegar hasta el punto de exigir que, al exponer de manera detallada las razones por las cuales considera que, en caso de suprimirse las medidas cuestionadas, se pondría en peligro el cumplimiento de las misiones de interés económico general en condiciones económicamente aceptables, el Estado vaya aún más lejos y demuestre de forma positiva que, en términos hipotéticos, ninguna otra medida imaginable permitiría garantizar el cumplimiento de dichas misiones en las mismas condiciones.

102 En efecto, en el marco de un procedimiento por incumplimiento iniciado en virtud del artículo 169 del Tratado, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento (véase la sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, 96/81, Rec. p. 1791, apartado 6).

103 A este respecto, debe recordarse que la finalidad del procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 169 del Tratado es permitir al Estado miembro cumplir voluntariamente las exigencias del Tratado o, en su caso, darle la oportunidad de justificar su posición (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 1986, Comisión/Bélgica, 85/85, Rec. p. 1149, apartado 11). Esto es precisamente lo que el Gobierno francés hizo al invocar, ya en su respuesta al escrito de requerimiento de la Comisión, diversos argumentos que podían justificar el mantenimiento de los derechos exclusivos controvertidos, al amparo, en particular, del apartado 2 del artículo 90 del Tratado.

104 El dictamen motivado debe contener una exposición coherente y detallada de las razones por las que la Comisión ha llegado a la convicción de que el Estado interesado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado (véase, en particular, la sentencia de 17 de septiembre de 1996, Comisión/Italia, C-289/94, Rec. p. I-4405, apartado 16). En el presente caso, las razones aducidas por la Comisión a este respecto eran básicamente consideraciones jurídicas en virtud de las cuales las justificaciones invocadas por el Gobierno francés no eran pertinentes.

105 El objeto del recurso que, en su caso, interponga la Comisión debe precisar, en función del procedimiento administrativo previo, las imputaciones sobre las que la Comisión desea que el Tribunal de Justicia se pronuncie, así como, al menos en forma sumaria, los fundamentos de hecho y de Derecho sobre los que se basan dichas imputaciones (véase, en particular, la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, apartado 28). En el presente caso, la Comisión se ha vuelto a limitar, esencialmente, a una argumentación puramente jurídica.

106 Pues bien, tal como se ha definido el marco del litigio, el Tribunal de Justicia debe ceñirse a examinar la procedencia de los fundamentos jurídicos que la Comisión ha expuesto. Ciertamente, no corresponde al Tribunal de Justicia, basándose en observaciones de carácter general realizadas en el escrito de réplica, proceder a una apreciación, que implica necesariamente la valoración de elementos económicos, financieros y sociales, de los medios que un Estado miembro podría adoptar para garantizar el suministro de electricidad y de gas en el territorio nacional, la continuidad del abastecimiento y la igualdad de trato entre los clientes y abonados.

107 Habida cuenta de lo anteriormente expuesto y, en particular, del hecho de que el Tribunal de Justicia no haya compartido el planteamiento jurídico en el que se basaron tanto el dictamen motivado como el recurso de la Comisión, el Tribunal

de Justicia no está en condiciones, en el marco del presente asunto, de examinar si, al mantener los derechos exclusivos de importación y exportación de EDF y de GDF, la República Francesa efectivamente ha rebasado los límites de lo que es necesario para permitir a estos organismos cumplir, en condiciones económicamente aceptables, las misiones de interés económico general que les han sido confiadas.

108 Procede, no obstante, recordar que, para que los derechos exclusivos de importación y exportación de EDF y de GDF puedan escapar a la aplicación de las normas del Tratado en virtud del apartado 2 del artículo 90 de éste, es preciso, además, que el desarrollo de los intercambios no quede afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.

Respecto a la afectación del desarrollo de los intercambios intracomunitarios

109 En su escrito de contestación a la demanda, el Gobierno francés explicó, sin ser contradicho por la Comisión, que, no obstante la existencia de dichos derechos, el sector eléctrico francés se ha integrado perfectamente en el mercado europeo y, en particular, ha participado, en el marco de la Unión para la Coordinación de la Producción y Transporte de la Electricidad en Europa (UCPTE), desde su creación en 1951, en el desarrollo de intercambios de energía entre grandes redes. Subrayó que estos intercambios entre grandes redes representaban cerca del 10 % del consumo total de la Comunidad de los Doce y que sólo ellos son objeto de regulación comunitaria, en el marco de la Directiva 90/547/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1990, relativa al tránsito de electricidad por las grandes redes (DO L 313, p. 30).

110 Por lo que se refiere al gas, el Gobierno francés señaló que, en 1992, más del 90 % del consumo francés era satisfecho mediante importaciones, de las cuales el 14 %

procedía de los Países Bajos, y sostuvo que lo que impide las importaciones adicionales procedentes de otros Estados miembros de la Comunidad no son los derechos exclusivos de importación de GDF, sino la limitación de los recursos y la posición de los países exportadores.

111 La Comisión, por su parte, se limitó a recordar, en su escrito de demanda, la existencia de dicho requisito para la aplicación del apartado 2 del artículo 90 del Tratado y consideró, sin mayores precisiones, en su escrito de réplica, que la supresión de los derechos exclusivos de importación y exportación tendría como consecuencia permitir y favorecer el desarrollo de los intercambios en interés de la Comunidad.

112 Sin embargo, estas afirmaciones no pueden bastar para probar que, a causa de los derechos exclusivos de importación y exportación de EDF y de GDF, los intercambios intracomunitarios de electricidad y de gas se han desarrollado y continúan desarrollándose en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.

113 En efecto, habida cuenta de las explicaciones del Gobierno francés, correspondía a la Comisión, para probar la existencia del incumplimiento alegado, definir, bajo control del Tribunal de Justicia, el interés de la Comunidad respecto del cual debe evaluarse el desarrollo de los intercambios. Procede, en este sentido, recordar que el apartado 3 del artículo 90 del Tratado establece expresamente que la Comisión velará por la aplicación de dicho artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros Directivas o Decisiones apropiadas.

114 En el presente caso, tal definición era tanto más necesaria cuanto que los únicos actos comunitarios directamente referentes a los intercambios de electricidad y de gas, la Directiva 90/547 y la Directiva 91/296/CEE del Consejo, de 31 de mayo de 1991, relativa al tránsito de gas natural a través de las grandes redes (DO L 147,

p. 37), señalan expresamente, en sus considerandos sexto y octavo, respectivamente, que entre las grandes redes eléctricas de alta tensión y entre las grandes redes de gasoducto de alta presión de los países europeos existen intercambios de energía eléctrica y de gas natural cuya importancia crece año tras año.

115 Puesto que la Comisión quiso expresamente precisar que su recurso se refiere únicamente a los derechos exclusivos de importación y exportación, y no a otros derechos existentes, en particular, en materia de transporte y de distribución, le correspondía demostrar cómo, a falta de una política común en el ámbito de que se trata, habría sido posible un desarrollo de los intercambios directos entre productores y consumidores, paralelamente al de los intercambios entre grandes redes, sin la existencia de un derecho de acceso de dichos productores y consumidores a las redes de transporte y de distribución.

116 De todas las consideraciones expuestas resulta que procede desestimar el recurso interpuesto por la Comisión.

Costas

117 Con arreglo al apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por no haber prosperado los motivos invocados por la Comisión, procede condenarla en costas. Conforme al apartado 4 del artículo 69 de dicho Reglamento, los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

3) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como Irlanda, partes coadyuvantes, cargarán con sus propias costas.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Wathelet

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet Hirsch Jann Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de octubre de 1997.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias