# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 4 de octubre de 1991 *

En el asunto C-246/89,

**Comisión de las Comunidades Europeas,** representada por los Sres. Robert C. Fischer, Consejero Jurídico, y Peter Oliver, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Guido Berardis, miembro de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

**Reino de España,** representada por el Sr. Javier Conde de Saro, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y por la Sra. Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, Jefe del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4 y 6, boulevard Emmanuel Servais,

parte coadyuvante,

contra

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte,** representado por el Sr. T.J.G. Pratt, Principal Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por Sir Nicholas Lyell, QC, Solicitor General, y por los Sres. Christopher Bellamy, QC, Christopher Vajda, Barrister, y Andrew Macnab, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte demandada,

apoyado por

* Lengua de procedimiento: inglés.

**Irlanda,** representada por el Sr. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. James O'Reilly, Senior Counsel de Irlanda, 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 el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, 52 y 221 del Tratado CEE, al imponer los requisitos de nacionalidad que establecen los artículos 13 y 14 de la Merchant Shipping Act 1988,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.F. Mancini, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; T.F. O'Higgins, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, C.N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg y P.J.G. Kapteyn, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretario: Sr. J.-G. Giraud;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes de las partes en la vista de 17 de enero de 1991;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de marzo de 1991;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de agosto de 1989, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, 52 y 221 del Tratado CEE, al imponer los requisitos de nacionalidad que establecen los artículos 13 y 14 de la Merchant Shipping Act 1988 (Ley sobre la Marina Mercante de 1988; en lo sucesivo, «Ley de 1988»).

2 El apartado 1 del artículo 13 de la Ley de 1988 prevé la creación de un nuevo Registro de buques de pesca británicos en el que pueden inscribirse los buques pesqueros que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 14 de dicha Ley. El apartado 2 del artículo 13 excluye, en esencia, la matriculación de un buque de pesca en cualquier otro Registro británico; no obstante, el apartado 3 de esta disposición prorroga, por un período transitorio, la validez de las matriculaciones existentes hasta la inscripción en el nuevo Registro.

3 La Ley de 1988 entró en vigor el 1 de diciembre de 1988 y el período transitorio al que se refiere el apartado 3 del artículo 13 expiró el 31 de marzo de 1989.

4 El artículo 14 de la Ley de 1988 dispone, en su apartado 1, que, sin perjuicio de las excepciones que establezca el Ministro de Transportes, un buque de pesca sólo puede ser inscrito en el nuevo Registro si se cumplen los siguientes requisitos:

«a) El buque debe ser propiedad británica,

b) debe ser explotado y sus actividades dirigidas y controladas desde el Reino Unido, y

c) los fletadores, responsables de la explotación o armadores del buque deben ser personas o sociedades cualificadas.»

Según el apartado 2 del mismo artículo, se considera que un buque de pesca pertenece a un propietario británico si su propiedad nominal (legal ownership) pertenece plenamente a una o varias personas o sociedades cualificadas y si su propiedad efectiva (beneficial ownership) pertenece a una o varias sociedades cualificadas o, por lo menos en un 75 %, a una o varias personas cualificadas; el apartado 7 de la misma disposición precisa que por «persona cualificada» debe entenderse aquélla que tenga la ciudadanía británica, que sea residente y esté domiciliada en el Reino Unido, y por «sociedad cualificada», una sociedad constituida en el Reino Unido, que tenga allí su centro de actividades (principal place of business), cuyo capital social, al menos en un 75 %, sea propiedad de una o varias personas o sociedades cualificadas, y cuyos administradores, al menos el 75 % de ellos, sean personas cualificadas.

5 La Comisión, considerando que los requisitos de nacionalidad previstos por la Ley de 1988 infringen los artículos 7, 52 y 221 del Tratado, inició contra el Reino Unido el procedimiento establecido por el artículo 169 del Tratado CEE.

6 Mediante dos autos de 4 de octubre de 1989, este Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la Comisión y la de Irlanda en apoyo de las pretensiones del Reino Unido.

7 Mediante auto de 10 de octubre de 1989 (246/89 R, Rec. p. 3125), el Presidente del Tribunal de Justicia estimó la demanda de medidas provisionales presentada por la Comisión, en la que se pedía que se ordenara al Reino Unido suspender la aplicación de los requisitos de nacionalidad previstos por la Ley de 1988. De conformidad con dicho auto y en tanto recae la sentencia en el asunto principal, el Reino Unido ha adoptado un Decreto por el que se modifica el artículo 14 de la Ley de 1988, con efectos de 2 de noviembre de 1989.

8 Para una más amplia exposición de los hechos del asunto, del desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

9 Según la Comisión, los requisitos previstos por la Ley de 1988 y que se refieren a la nacionalidad de los propietarios y de los armadores de buques de pesca británicos, así como a la nacionalidad de los accionistas y administradores de las sociedades que sean propietarias, fleten o exploten dichos buques, constituyen discriminaciones por razón de la nacionalidad. Por lo tanto, añade, los referidos requisitos son contrarios a la disposición general del artículo 7, así como a las disposiciones más específicas de los artículos 52 y 221 del Tratado CEE.

**Sobre la competencia de los Estados miembros para definir los requisitos de nacionalidad de los buques**

10 El Gobierno del Reino Unido mantiene, en primer lugar, que el Tratado CEE no puede ser interpretado en el sentido de que priva a los Estados miembros de su competencia para determinar la nacionalidad de sus buques, incluso por referencia a la nacionalidad de los propietarios.

11 Debe señalarse, en primer lugar, como ha declarado este Tribunal de Justicia en la sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame II (C-221/89, Rec. p. I-3905), apartado 13, que, en el estado actual del Derecho comunitario, la competencia para determinar los requisitos de matriculación de los buques corresponde a los Estados miembros. En lo que respecta especialmente a los buques de pesca, las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece un política común de estructuras en el sector pesquero (DO L 20, p. 19; EE 04/01, p. 16), se refieren a barcos de pesca «que lleven pabellón» de uno de los Estados miembros o «matriculados» en él, pero la definición de esos conceptos corresponde a las legislaciones de los Estados miembros (sentencias de 25 de julio de 1991, Factortame II, antes citada, apartado 13, y de 19 de enero de 1988, Pesca Valentia, 223/86, Rec. p. 83, apartado 13).

12 No obstante, procede recordar que los Estados miembros deben ejercer las competencias que conservan respetando el Derecho comunitario (véanse, recientemente, las sentencias de 7 de junio de 1988, Grecia/Comisión, 57/86, Rec. p. 2855, apartado 9, y de 21 de junio de 1988, Comisión/Grecia, 127/87, Rec. p. 3333, apartado 7).

13 El Gobierno del Reino Unido alega, no obstante, que no sucede lo mismo cuando se trata de la competencia que el Derecho internacional público reconoce a cada

Estado de definir en el ejercicio de su soberanía en qué condiciones abandera a un buque. A este respecto, invoca el apartado 1 del artículo 5 de la Convención de Ginebra, de 29 de abril de 1958, sobre la Alta Mar (*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas* 450, nº 6465), que dice lo siguiente:

«Cada Estado establecerá los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, así como para que puedan ser inscritos en su territorio en un registro y tengan el derecho de enarbolar su bandera. Los buques poseen la nacionalidad del Estado cuya bandera están autorizados a enarbolar. Ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque; en particular, el Estado ha de ejercer efectivamente su jurisdicción y su autoridad sobre los buques que enarbolen su pabellón, en los aspectos administrativo, técnico y social.»

14 Esta alegación sólo podría tener valor si las prescripciones del Derecho comunitario relativas al ejercicio, por los Estados miembros, de la competencia que conservan en materia de matriculación de buques se hallasen en conflicto con las normas del Derecho internacional.

15 Por consiguiente, procede declarar que en el estado actual del Derecho comunitario corresponde a los Estados miembros determinar, de conformidad con las normas generales del Derecho internacional, los requisitos necesarios para permitir la matriculación de un buque en sus Registros y para conceder a ese buque el derecho a llevar su bandera, pero que, al ejercer dicha competencia, los Estados miembros deben respetar las normas del Derecho comunitario.

16 Por tanto, se plantea la cuestión de si los requisitos de nacionalidad controvertidos son compatibles con las normas del Derecho comunitario, y más concretamente con las disposiciones de los artículos 7, 52 y 221 del Tratado CEE.

**Sobre la compatibilidad de los requisitos de nacionalidad controvertidos con los artículos 7, 52 y 221 del Tratado CEE**

*En cuanto al artículo 7 del Tratado*

17 Procede recordar, a este respecto, que es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia (véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de mayo de 1989, Comisión/ Grecia, 305/87, Rec. p. 1461, apartado 13) que el artículo 7 del Tratado estaba destinado a aplicarse de manera independiente sólo en situaciones reguladas por el Derecho comunitario para las cuales el Tratado no prevea normas específicas contra la discriminación.

18 En la misma sentencia (apartado 12), este Tribunal precisó que el principio general que prohíbe la discriminación por razón de la nacionalidad, establecido por el artículo 7 del Tratado, ha sido aplicado por el artículo 52 del Tratado en el ámbito concreto que regula este último artículo y que, por consiguiente, cualquier normativa que sea incompatible con esta disposición lo es también con el artículo 7 del Tratado.

*En cuanto al artículo 52 del Tratado*

19 En lo que respecta al artículo 52 del Tratado CEE, la Comisión mantiene que el hecho de negarse a matricular, como buques de pesca británicos, buques cuyos propietarios, fletadores, administradores o armadores sean nacionales de otros Estados miembros, ya se trate de personas físicas o jurídicas, priva a esos nacionales de su derecho a establecerse en el Reino Unido para continuar allí sus actividades pesqueras en las mismas condiciones que los nacionales del Reino Unido. Además, según ella, los requisitos de nacionalidad aplicables a los accionistas y administradores de sociedades privan a esos mismos nacionales del derecho a crear y a dirigir sociedades pertenecientes al sector de la pesca en el Reino Unido. Por último, esos mismos requisitos limitan la posibilidad de que las sociedades de otros Estados miembros, en el sentido del artículo 58, ejerzan actividades pesqueras en el mar a partir del Reino Unido mediante agencias, sucursales o filiales.

20 En la vista, la Comisión alegó que la matriculación de un buque constituía en sí misma un acto de establecimiento en el sentido de los artículos 52 y siguientes del Tratado y que, por consiguiente, eran aplicables las normas relativas a la libertad de establecimiento.

21 Procede señalar, a este respecto, que el concepto de establecimiento, en el sentido del artículo 52 y siguientes del Tratado, implica el ejercicio efectivo de una actividad económica por medio de una instalación permanente en otro Estado miembro por una duración indeterminada.

22 Por consiguiente, la matriculación de un buque no implica necesariamente un establecimiento en el sentido del Tratado, especialmente cuando el buque no se utiliza para el ejercicio de una actividad económica o cuando la solicitud de matriculación es efectuada por una persona, o por cuenta de una persona, que no está establecida en el Estado de que se trate y que no va a establecerse en él.

23 No obstante, cuando el buque constituye un instrumento para el ejercicio de una actividad económica que implica una instalación permanente en el Estado de que se trate, su matriculación no puede disociarse del ejercicio de la libertad de establecimiento.

24 De ello se deduce que los requisitos establecidos para la matriculación de buques no deben obstaculizar la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 52 y siguientes del Tratado.

25 El Gobierno del Reino Unido alega, no obstante, que el registro de un buque en un Estado miembro no es necesariamente una condición previa al establecimiento en ese Estado, porque a las personas físicas o a las sociedades que quieran llevar a cabo, por ejemplo desde el Reino Unido, operaciones de explotación de sus buques, incluso de buques pesqueros, en el marco de operaciones relacionadas con su territorio, no se les impide hacerlo; un establecimiento de estas características en el Reino Unido sería posible para cualquier buque registrado en uno de los demás Estados miembros.

26 Este punto de vista no puede acogerse. Según el párrafo segundo del artículo 52 del Tratado, la libertad de establecimiento comprende, para los nacionales de un

Estado miembro, «el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio [...] en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales [...]».

27 El Gobierno del Reino Unido opina que el Tratado no se opone a los requisitos de nacionalidad controvertidos, ya que sólo podría haber discriminación basada en la nacionalidad en el supuesto de que la legislación de un Estado miembro tratase de modo diferente a los sujetos de Derecho, por razón de su diferencia de nacionalidad. Ahora bien, el caso de autos, añade, no se refiere a un trato discriminatorio basado en la nacionalidad, sino a requisitos de concesión de ésta y, en este ámbito, los Estados miembros pueden decidir libremente a quién conceden su nacionalidad y a quién se la deniegan, ya se trate de personas físicas o de buques.

28 A este respecto, debe señalarse que la «nacionalidad» de los buques, que no son sujetos de derecho, es una expresión que designa un concepto diferente de la «nacionalidad» de las personas físicas.

29 La prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, prevista especialmente, en lo que respecta al derecho de establecimiento, en el artículo 52 del Tratado, se refiere a las diferencias de trato entre las personas físicas nacionales de los Estados miembros, así como entre las sociedades asimiladas a estas personas físicas en virtud del artículo 58.

30 Por consiguiente, cada Estado miembro, en el ejercicio de su competencia para definir los requisitos exigidos a efectos de conceder su «nacionalidad» a un buque, debe respetar la prohibición de discriminación de los nacionales de los Estados miembros por razón de su nacionalidad.

31 De lo anterior se desprende que los requisitos de nacionalidad controvertidos, según los cuales las personas físicas que sean propietarios o fletadores de un buque y, en el caso de una sociedad, quienes posean su capital social y sus administradores deben tener la nacionalidad británica para que el buque pueda ser matriculado en el Registro de buques de pesca británico, son contrarios al artículo 52 del Tratado.

*En cuanto al artículo 221 del Tratado*

32 Según la Comisión, los requisitos británicos de que se trata, en la medida en que se refieren al control de las sociedades «cualificadas», producen efectos discriminatorios respecto a los nacionales de otros Estados miembros que deseen comprar participaciones de sociedades que posean, fleten, administren o exploten buques de pesca británicos, y son, por tanto, contrarios al artículo 221 del Tratado.

33 Procede señalar que los requisitos de nacionalidad controvertidos, en cuanto se refieren al control de las sociedades, son contrarios al artículo 221 del Tratado, que impone a los Estados miembros la obligación de conceder el trato nacional en lo que respecta a la participación financiera de los nacionales de los otros Estados miembros en el capital de las sociedades, en el sentido del artículo 58.

**Sobre la posibilidad de justificar los requisitos de nacionalidad controvertidos basándose en la política común de pesca y, más concretamente, en el régimen de cuotas**

34 El Gobierno del Reino Unido estima que los requisitos de nacionalidad establecidos por la Ley de 1988 están justificados por la actual normativa comunitaria sobre pesca. Según él, esta normativa, si bien establece un régimen común, se basa en un principio de nacionalidad para el reparto de las cuotas de pesca. En virtud del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 170/83, añade, corresponde a los Estados miembros determinar las modalidades de utilización de las cuotas que les hayan sido atribuidas y, por tanto, establecer los requisitos que deben reunir los buques autorizados a capturar dichas cuotas.

35 A este respecto, debe señalarse en primer lugar que, en las sentencias de 14 de diciembre de 1989, Agegate (C-3/87, Rec. p. 4459) y Jaderow (C-216/87, Rec. p. 4509), este Tribunal de Justicia declaró que, en el ejercicio de la competencia que les ha sido atribuida para definir las modalidades de utilización de sus cuotas, los Estados miembros pueden determinar qué buques de sus flotas pesqueras podrán pescar con cargo a sus cuotas nacionales, a condición de que los criterios utilizados sean compatibles con el Derecho comunitario. En la última sentencia,

este Tribunal declaró que un Estado miembro podía imponer requisitos destinados a asegurar que el buque tenga un vínculo económico real con dicho Estado, siempre que dicho vínculo se refiera solamente a las relaciones entre las actividades pesqueras de ese buque y las poblaciones que viven de la pesca, así como las industrias conexas.

36 En segundo lugar, debe señalarse que la referida legislación nacional relativa a la matriculación de buques no tiene como objeto definir las modalidades de utilización de las cuotas. Por consiguiente, cualesquiera que sean los objetivos perseguidos por el legislador nacional, dicha legislación no puede estar justificada por la existencia de un régimen comunitario de cuotas nacionales.

37 El Gobierno del Reino Unido mantiene, además, que, si cualquier nacional de un Estado miembro pudiese matricular su buque en otro Estado miembro y, por tanto, disfrutar de los mismos derechos de pesca que los nacionales de este último Estado miembro, ello comprometería el régimen aplicable a determinadas regiones que viven especialmente de la pesca y de las industrias conexas, designadas en el Anexo VII de la Resolución de La Haya de 1976 (régimen denominado de las «preferencias de La Haya»), el régimen aplicable a la pesca en las zonas costeras, los mecanismos cuidadosamente equilibrados previstos en los artículos 156 a 166 y 346 a 353 del Acta de adhesión de 1985 y el esfuerzo realizado por los Estados miembros en materia de reestructuración de sus flotas pesqueras en el marco de los programas plurianuales de la Comunidad.

38 A este respecto, basta señalar que los regímenes invocados por el Reino Unido no se basan en la nacionalidad de las personas y no pueden, por tanto, servir de justificación para que no se aplique, en materia de matriculación de buques de pesca, la prohibición de cualquier discriminación ejercida por razón de la nacionalidad.

39 De todas las consideraciones expuestas resulta que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, 52 y 221 del Tratado CEE, al exigir como requisitos de matriculación de un buque de pesca en su Regis-

tro nacional que los propietarios (los «legal owners» y, por lo menos hasta el 75 %, los «beneficial owners», cuando estos últimos son personas físicas), fletadores y armadores del buque sean nacionales británicos o sociedades constituidas en el Reino Unido y que, en este último caso, por lo menos el 75 % del capital social de cada una de esas sociedades esté en manos de nacionales británicos o de sociedades que reúnan los mismos requisitos, y que el 75 % de los administradores de cada una de esas sociedades sean nacionales británicos.

## Costas

40 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino Unido, procede condenarle al pago de las costas de la Comisión, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales, y del Reino de España. Irlanda cargará con sus propias costas, incluidas aquéllas en que hubiere incurrido en el procedimiento sobre medidas provisionales.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, 52 y 221 del Tratado CEE, al exigir como requisitos de matriculación de un buque de pesca en su Registro nacional que los propietarios (los «legal owners» y, por lo menos hasta el 75 %, los «beneficial owners», cuando estos últimos son personas físicas), fletadores y armadores del buque sean nacionales británicos o sociedades constituidas en el Reino Unido y que, en este último caso, por lo menos el 75 % del capital social de cada una de esas sociedades esté en manos de nacionales británicos o de sociedades que reúnan los**

mismos requisitos, y que el 75 % de los administradores de cada una de esas sociedades sean nacionales británicos.

2) El Reino Unido cargará con las costas de la Comisión, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales, y con las del Reino de España.

3) Irlanda cargará con sus propias costas, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales.

Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Grévisse Zuleeg Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de octubre de 1991.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente en funciones

G.F. Mancini

Presidente de Sala