SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 20 de febrero de 2001 *

En el asunto C-192/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Reino Unido), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Manjit Kaur,

con intervención de:

Justice,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 8 y 8 A del Tratado CE (actualmente artículos 17 CE y 18 CE, tras su modificación), así

* Lengua de procedimiento: inglés.

como de la Declaración del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte sobre la definición del término «nacionales», anexa al Acta final del Tratado relativo a la Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO 1972, L 73, p. 196), de la nueva Declaración del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la definición del término «nacionales» (DO 1983, C 23, p. 1) y de la Declaración nº 2 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, anexa al Acta final del Tratado sobre la Unión Europea (DO 1992, C 191, p. 98),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; los Sres. C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet y V. Skouris, Presidentes de Sala; los Sres. D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón (Ponente) y R. Schintgen y la Sra. F. Macken, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Sra. Kaur, por los Sres. R. Drabble, QC, M. Singh Gill, R. de Mello, M. Singh Panesar y S. Taghavi, Barristers;

— en nombre de Justice, por los Sres. N. Blake, QC, y R. Husain, Barrister, asistidos por la Sra. A. Owers, Director, el Sr. J. Cooper, Human Rights Project Director, y la Sra. C. Kilroy, Human Rights Legal Researcher;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Pannick y la Sra. E. Sharpston, QC, y el Sr. R. Tam, Barrister;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Molde, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. W.-D. Plessing y C.-D. Quassowski, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno francés, por el Sr. J.-F. Dobelle, la Sra. K. Rispal-Bellanger y el Sr. A. Lercher, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por la Sra. F. Quadri, avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. P.J. Kuijper y la Sra. N. Yerrell, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Sra. Kaur, representada por los Sres. R. Drabble, M. Singh Gill, R. de Mello y S. Taghavi; de Justice, representada por el Sr. N. Blake; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J.E. Collins, asistido por los Sres. D. Pannick y R. Tam; del Gobierno francés, representado por el Sr. A. Lercher; del Gobierno italiano, representado por el Sr. G. Aiello, avvocato dello Stato, y de la Comisión, representada por la Sra. C. Bury, en calidad de agente, expuestas en la vista de 4 de julio de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de noviembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 14 de abril de 1999, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de mayo siguiente, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), planteó al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, varias cuestiones relativas a la interpretación de los artículos 8 y 8 A del Tratado CE (actualmente artículos 17 CE y 18 CE, tras su modificación), así como de la Declaración del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la definición del término «nacionales», anexa al Acta final del Tratado relativo a la Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO 1972, L 73, p. 196; en lo sucesivo, «Declaración de 1972»), de la nueva Declaración del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la definición del término «nacionales» (DO 1983, C 23, p. 1; en lo sucesivo, «Declaración de 1982») y de la Declaración nº 2 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, anexa al Acta final del Tratado de la Unión Europea (DO 1992, C 191, p. 98; en lo sucesivo, «Declaración nº 2»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la Sra. Kaur y el Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior) en relación con una solicitud de permiso de residencia formulada por la Sra. Kaur con el fin de residir en el Reino Unido.

3 Mediante auto de 16 de abril de 1999, el órgano jurisdiccional remitente aceptó que Justice, organización no gubernamental para la defensa de los derechos humanos, interviniera en el procedimiento principal.

Marco jurídico

Derecho comunitario

4 Los artículos 8 y 8 A, apartado 1, del Tratado, son del siguiente tenor literal:

«Artículo 8

1. Se crea una ciudadanía de la Unión.

Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.

Artículo 8 A

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

5 El Tratado relativo a la Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (en lo sucesivo, «Tratado de Adhesión del Reino Unido») fue firmado el 22 de enero de 1972 y entró en vigor el 1 de enero de 1973. La Declaración de 1972, anexa al Acta final de dicho Tratado, está redactada en los siguientes términos:

«Por lo que respecta al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los términos "nacionales", "nacionales de los Estados miembros" o "nacionales de los Estados miembros y de los países y territorios de Ultramar", cuando se utilicen en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, o en cualquier acto comunitario derivado de tales Tratados, deberán entenderse referidos:

a) a las personas que son ciudadanos del Reino Unido y de las Colonias o súbditos británicos que no posean dicha ciudadanía o la de cualquier otro país o territorio de la Commonwealth, que, en todo caso, tienen derecho a residir en el Reino Unido y están, por ello, dispensadas del control de inmigración del Reino Unido;

b) a las personas que son ciudadanos del Reino Unido y de las Colonias por nacimiento o por inscripción en el Registro Civil o naturalización en Gibraltar, o cuyo padre haya nacido, haya sido inscrito o naturalizado allí.»

6 Habida cuenta de la entrada en vigor de la British Nationality Act 1981 (Ley de 1981 sobre la nacionalidad británica), el Gobierno del Reino Unido depositó en 1982 ante el Gobierno de la República Italiana, depositaria de los Tratados, la Declaración de 1982, que sustituyó a la de 1972 a partir del 1 de enero de 1983. La Declaración de 1982 está redactada en los siguientes términos:

«Por lo que respecta al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los términos "nacionales", "nacionales de los Estados miembros" o "nacionales de los Estados miembros y de los países y territorios de Ultramar", cuando se utilicen en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, o en cualquier acto comunitario derivado de tales Tratados, deberán entenderse referidos:

a) a los ciudadanos británicos;

b) a las personas que son súbditos británicos en virtud de la Parte Cuarta de la Ley de 1981 sobre la nacionalidad británica y tienen derecho a residir en el Reino Unido y están, por ello, dispensadas del control de inmigración del Reino Unido;

c) a los ciudadanos de los territorios de dependencia británica que adquieran su ciudadanía en virtud de un vínculo con Gibraltar.»

7 La Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros que adoptó el Tratado de la Unión Europea, aprobó la Declaración nº 2, anexa al Acta final del Tratado de la Unión Europea, que dispone:

«La Conferencia declara que, cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros podrán declarar, a efectos informativos, quiénes deben considerarse sus nacionales a efectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario.»

Derecho nacional

8 En virtud de la British Nationality Act 1948, el concepto de súbdito británico incluía, además de a los ciudadanos de los Estados independientes de la Commonwealth, a los «ciudadanos del Reino Unido y de las Colonias», por una parte, y a los «súbditos británicos sin ciudadanía», por otra, pudiendo estos últimos convertirse en ciudadanos de un país de la Commonwealth que accediera a la independencia al entrar en vigor el Derecho sobre nacionalidad de ese país. En el caso de que ello no se produjera, tales personas adquirían en dicho momento la ciudadanía del Reino Unido y de las Colonias.

9 La Immigration Act 1971 (Ley de extranjería) introdujo en la legislación del Reino Unido, con efectos al 1 de enero de 1973, los conceptos de «patriality» y de «right of abode» (derecho de residencia), cuyos titulares eran los únicos dispensados del control de inmigración al entrar en el Reino Unido.

10 La British Nationality Act 1981 suprimió la condición de ciudadano del Reino Unido y de las Colonias y distribuyó a los que la ostentaban en tres categorías:

a) los ciudadanos británicos, categoría que incluye a los ciudadanos del Reino Unido y de las Colonias titulares de dicho derecho de residencia en el Reino Unido;

b) los «British Dependent Territories Citizens» (ciudadanos de los territorios británicos dependientes), categoría que comprende a los ciudadanos del Reino Unido y de las Colonias que no ostentaban el derecho de residencia pero que cumplían determinados requisitos de arraigo en un territorio británico dependiente, por lo que se los consideraba con derecho a inmigrar en dicho territorio;

c) los «British overseas citizens» (ciudadanos británicos de Ultramar), categoría que comprende a todos los ciudadanos del Reino Unido y de las Colonias que no hubieran pasado a ser ciudadanos británicos o ciudadanos de los territorios británicos dependientes. Al carecer de cualquier vínculo con un territorio británico dependiente, todo derecho de inmigración podía serles denegado.

Hechos, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

11 Nacida en Kenya en 1949, de una familia de origen asiático, la Sra. Kaur era ciudadana del Reino Unido y de las Colonias, de conformidad con la British Nationality Act 1948. No formaba parte de las categorías de ciudadanos del Reino Unido y de las Colonias a los que la Immigration Act 1971 reconoció el derecho de residencia en el Reino Unido. La British Nationality Act 1981 le reconoció la condición de ciudadano británico de Ultramar. Como tal, en virtud

del Derecho nacional, no tiene derecho a entrar ni a residir en el Reino Unido, salvo autorización especial.

12 Tras varios períodos de estancia en territorio británico y cuando se encontraba nuevamente en el Reino Unido, el 4 de septiembre de 1996 la Sra. Kaur reiteró su solicitud de autorización de residencia que ya había presentado en varias ocasiones desde 1990, fecha de su primera entrada en suelo británico.

13 El 20 de marzo de 1997, la Sra. Kaur recurrió ante el órgano jurisdiccional remitente la decisión de 22 de enero de 1997, por la que el Secretary of State for the Home Department le denegó el derecho a residir en territorio británico.

14 En esta ocasión la Sra. Kaur hizo constar su deseo de residir y conseguir un empleo en el Reino Unido, así como de viajar periódicamente a otros Estados miembros con el fin de adquirir bienes y obtener servicios en ellos y, en su caso, de ejercer en ellos una actividad laboral.

15 Por considerar que la resolución del litigio de que conoce depende de la interpretación del Derecho comunitario, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), decidió suspender las actuaciones y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Para determinar si la demandante, como ciudadana británica de Ultramar que no tiene derecho (en virtud de la normativa británica) a entrar y

permanecer en el Reino Unido, tiene la condición de "persona que ostenta la nacionalidad de un Estado miembro" y, por consiguiente, de "ciudadana de la Unión" a efectos del artículo 8 del Tratado CE:

a) ¿cuál es (en su caso) el alcance en Derecho comunitario:

i) de la Declaración de 1972 del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la definición del término "nacionales" en el momento de la firma del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas anexa al Acta final de la Conferencia sobre la adhesión,

ii) de la Declaración de 1982 del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la definición del término "nacionales", y

iii) de la Declaración nº 2 anexa al Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, según la cual la nacionalidad se rige únicamente por el Derecho nacional del Estado miembro de que se trate y los Estados miembros pueden precisar, a título de información, qué personas deben considerarse sus nacionales a efectos comunitarios?

b) En el supuesto y en la medida en que el Reino Unido no esté facultado, según el Derecho comunitario, para invocar las citadas Declaraciones [letra a)], ¿cuáles son los criterios pertinentes para determinar si una persona ostenta la nacionalidad de un Estado miembro a efectos del artículo 8 del Tratado CE cuando el Derecho interno establece distintas categorías de nacionalidad, de las cuales sólo algunas confieren el derecho a entrar y permanecer en ese Estado miembro?

c) En este contexto, ¿cuál es el alcance en Derecho comunitario del principio de respeto de los derechos humanos fundamentales, alegado por la demandante, en particular cuando la demandante invoca el artículo 3, apartado 2, del Protocolo nº 4 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a cuyo tenor ninguna persona puede ser privada del derecho a entrar en el territorio del Estado del que es nacional, Protocolo que el Reino Unido no ha ratificado?

2) En las circunstancias del caso de autos, el artículo 8 A, apartado 1, del Tratado CE:

a) ¿Confiere a un ciudadano de la Unión el derecho a circular y residir libremente en el territorio del Estado miembro del que es nacional aunque, por lo demás, el Derecho nacional no le reconozca ese derecho?

b) ¿Confiere derechos adicionales a los ya reconocidos por el Tratado CE antes de su modificación por el Tratado de la Unión Europea?

c) ¿Crea derechos que los ciudadanos de la Unión pueden invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales?

d) ¿Se aplica a situaciones puramente internas de un Estado miembro?»

Sobre las cuestiones designadas con la letra a), incisos i) y ii), del primer grupo de cuestiones

16 Mediante las cuestiones designadas con la letra a), incisos i) y ii), del primer grupo de cuestiones, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide cuáles son los criterios pertinentes para determinar si una persona tiene la nacionalidad de un Estado miembro a efectos del artículo 8 del Tratado y, en su caso, cuál es el alcance, en Derecho comunitario, de las Declaraciones de 1972 y de 1982.

Observaciones de las partes

17 La Sra. Kaur y Justice sostienen que, de conformidad con el principio establecido por la sentencia de 7 de julio de 1992, Micheletti y otros (C-369/90, Rec. p. I-4239), un Estado miembro sólo puede definir el concepto de «nacional» ateniéndose al Derecho comunitario y, por consiguiente, respetando los derechos fundamentales que forman parte del Derecho comunitario. En el presente caso, la legislación del Reino Unido vulnera los derechos fundamentales ya que, o bien tiene el efecto de privar a los británicos de origen asiático que se hallan en la situación de la Sra. Kaur del derecho a entrar en el territorio del que son nacionales, o bien los convierte en apátridas de hecho. Además, estas partes del litigio principal niegan la pertinencia de las Declaraciones de 1972 y de 1982. A su juicio, éstas no forman parte ni del Derecho nacional, ya que no se trata de un

acto legislativo, ni del Derecho comunitario, ya que no se trata de un Acuerdo entre los Estados firmantes del Tratado de Adhesión del Reino Unido.

18 Los Gobiernos del Reino Unido, alemán, francés e italiano, así como la Comisión, consideran que, con arreglo al Derecho internacional, a cada Estado miembro corresponde, exclusivamente, determinar las categorías de personas que deben considerarse ciudadanos de ese Estado. Ello explica el carácter unilateral de las Declaraciones de 1972 y de 1982, aunque la cuestión de la definición de las categorías de ciudadanos británicos que pueden circular libremente en los demás Estados miembros fuera objeto de discusión entre las partes contratantes durante las negociaciones para la adhesión del Reino Unido. El Gobierno del Reino Unido puntualiza al respecto que se trataba de una cuestión importante por cuanto, por una parte, debido a su pasado imperial y colonial, numerosas personas mantenían algún tipo de relación con el Reino Unido, aunque nunca hubieran vivido en este país, ni nunca se hubieran desplazado a su territorio ni tuvieran ningún vínculo estrecho con ese Estado y, por otra, la normativa sobre nacionalidad británica era compleja y contemplaba diversos tipos de «nacionales» a los que se reconocía distintos derechos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

19 Como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 10 de la sentencia Micheletti y otros, antes citada, «la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro, competencia que debe ejercerse respetando el Derecho comunitario».

20 Sobre la base de dicho principio de Derecho consuetudinario internacional, atendido su pasado imperial y colonial, el Reino Unido ha establecido varias categorías de ciudadanos británicos a los que ha reconocido distintos derechos en función de la naturaleza de los vínculos que los unían con el Reino Unido.

21 Ha precisado tales derechos su ordenamiento jurídico interno, en particular, en virtud de la Immigration Act 1971, aplicable desde el 1 de enero de 1973, es decir, el mismo día de la entrada en vigor del Tratado de Adhesión del Reino Unido. Esta normativa nacional reserva el derecho de residencia («right of abode») en el territorio del Reino Unido a los ciudadanos que posean los vínculos más estrechos con dicho Estado.

22 Con motivo de su adhesión a las Comunidades Europeas, mediante la Declaración de 1972, el Reino Unido indicó a las demás partes contratantes cuáles eran las categorías de ciudadanos que debían ser considerados nacionales en el sentido del Derecho comunitario, designando, esencialmente, a los que gozaran del derecho de residencia en el territorio del Reino Unido conforme a la Immigration Act 1971 y a los ciudadanos que tuvieran un determinado vínculo con Gibraltar.

23 El objeto de esta Declaración anexa al Acta final, aunque unilateral, era aclarar una cuestión particularmente importante para las demás partes contratantes, a saber, la delimitación del ámbito de aplicación *ratione personae* de las disposiciones comunitarias contenidas en el Tratado de Adhesión. En efecto, pretendía definir a los nacionales del Reino Unido amparados por dichas disposiciones y, en particular, por las relativas a la libre circulación de personas. Las demás partes contratantes conocían plenamente su contenido y las condiciones de adhesión fueron determinadas sobre esta base.

24 De ello se deduce que la Declaración de 1972 debe tomarse en consideración como un instrumento relacionado con el Tratado, para la interpretación de éste y, más concretamente, para determinar su ámbito de aplicación *ratione personae*.

25 Por lo demás, debe señalarse que la adopción de dicha Declaración no redundó en la privación a una persona no comprendida en la definición de nacional del Reino Unido de derechos a los que pudiera aspirar con arreglo al Derecho comunitario, sino que dio lugar a que tales derechos nunca nacieran a favor de esa persona.

26 Ha quedado acreditado que la Declaración de 1982 constituía una adaptación de la Declaración de 1972 exigida por la adopción, en 1981, de una nueva Ley sobre la nacionalidad, que, esencialmente, designaba las mismas categorías de personas que la Declaración de 1972 y que, por este motivo, no modificó la situación de la Sra. Kaur a la luz del Derecho comunitario. Por lo demás, no ha sido contradicha por los demás Estados miembros.

27 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones designadas con la letra a), incisos i) y ii), del primer grupo de cuestiones que, para determinar si una persona tiene la condición de nacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, con arreglo al Derecho comunitario, procede referirse a la Declaración de 1982 que sustituyó a la Declaración de 1972.

Sobre las demás cuestiones

28 Teniendo en cuenta la respuesta dada a las cuestiones designadas con la letra a), incisos i) y ii), del primer grupo de cuestiones, no procede responder a las demás cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional.

Costas

29 Los gastos efectuados por los Gobiernos del Reino Unido, danés, alemán, francés e italiano, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), mediante resolución de 14 de abril de 1999, declara:

Para determinar si una persona tiene la condición de nacional en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con arreglo al Derecho comunitario, procede referirse a la Declaración de 1982 del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, relativa a la definición del término «nacionales», que

sustituyó a la Declaración de 1972 del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la definición del término «nacionales», anexa al Acta final del Tratado relativo a la Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de febrero de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias