SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 14 de octubre de 2004 *

En el asunto C-299/02,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 23 de agosto de 2002,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. K.H. I. Simonsson y H.M.H. Speyart, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por el Sr. H.G. Sevenster y la Sra. S. Terstal, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. A. Rosas y la Sra. R. Silva de Lapuerta, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de mayo de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 48 CE al haber adoptado y mantenido en su legislación el artículo 311 del Wetboek van Koophandel

(Código de comercio) y el artículo 8:169 del Burgerlijk Wetboek (Código civil), en los cuales se establecen requisitos en relación con:

— la nacionalidad de los accionistas y de los administradores de las sociedades propietarias de un buque marítimo que éstas deseen matricular en los Países Bajos, y

— la nacionalidad y el domicilio de los administradores de empresas armadoras de buques marítimos registrados en los Países Bajos y de las personas físicas encargadas de la gestión cotidiana del establecimiento desde el cual se ejerce en los Países Bajos la actividad de navegación marítima exigida para la matriculación de un buque en los registros neerlandeses.

Marco jurídico

Normativa internacional

2 El artículo 91, apartado 1, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, a la cual se adhirió la Comunidad mediante Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998 (DO L 179, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Montego Bay»), dispone que «cada Estado establecerá los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, para su inscripción en un registro en su territorio y para que tengan el derecho de enarbolar su pabellón. [...] Ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque.»

3 El artículo 94 del Convenio de Montego Bay establece en su apartado 1 que «todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarbolen su pabellón» y enumera en los apartados siguientes una serie de medidas que el Estado del pabellón debe adoptar a esos efectos.

Normativa nacional

4 A tenor del artículo 311, apartados 1 y 3, del Wetboek van Koophandel:

«1. Un buque tendrá la nacionalidad neerlandesa cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) que el buque pertenezca, al menos en sus dos terceras partes, a una o varias personas físicas o jurídicas que posean la nacionalidad de un Estado miembro de las Comunidades Europeas [en lo sucesivo, "nacionalidad comunitaria"] o de otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo [en lo sucesivo, "nacionalidad del EEE"];

b) que la persona o las personas a que se refiere la letra a) ejerzan la actividad de navegación marítima en los Países Bajos mediante una empresa establecida en este país o que tenga un establecimiento secundario en éste [...] y efectúen la gestión del buque principalmente desde los Países Bajos;

c) que la gestión cotidiana del establecimiento contemplado en la letra b) se realice por una o varias personas físicas que tengan la nacionalidad [comunitaria] o [del EEE];

d) que la persona o las personas físicas a que se refiere la letra c) dispongan del poder de representación para todas las cuestiones relacionadas con la gestión del buque y que afecten al buque, a su capitán y a los demás miembros de la tripulación.

[...]

3. A efectos del presente artículo, se entenderá por persona jurídica que tiene la nacionalidad [comunitaria] o [del EEE] cualquier persona jurídica constituida de conformidad con la normativa de un Estado miembro de las Comunidades Europeas o de otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo [...] y que tenga su sede social, su administración central o su principal establecimiento en el territorio de un Estado miembro de las Comunidades Europeas o de otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, siempre que:

a) al menos dos tercios del capital suscrito consista en acciones nominativas emitidas a favor de personas físicas que posean la nacionalidad [comunitaria] o [del EEE] o de sociedades en el sentido del presente apartado *ab initio,* y la mayoría de los administradores posean la nacionalidad [comunitaria] o [del EEE], o bien

b) todos los administradores posean la nacionalidad [comunitaria] o [del EEE].»

5 En virtud del artículo 8:160 del Burgerlijk Wetboek, una empresa armadora es una forma específica de copropiedad sobre un buque que permite a las personas físicas ser copropietarias de un buque sin necesidad de interponer una persona jurídica.

6 El artículo 8:163 del Burgerlijk Wetboek dispone que «toda empresa armadora puede contratar un contable [administrador]».

7 El artículo 8:169, apartado 1, del Burgerlijk Wetboek establece que «el contable [administrador] debe cesar en sus funciones si [...] deja de poseer la nacionalidad [comunitaria] o [del EEE] o fija su domicilio fuera del territorio de un Estado miembro de las Comunidades Europeas [en lo sucesivo, "domicilio comunitario"] o de otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo [en lo sucesivo, "domicilio en el EEE"]».

Procedimiento administrativo previo

8 Tras dar al Reino de los Países Bajos la oportunidad de presentar sus observaciones, la Comisión le remitió, el 27 de enero de 2000, un dictamen motivado en el que señalaba que varios aspectos de la normativa nacional que regula la matriculación y la gestión de buques marítimos le parecían incompatibles con el artículo 43 CE en relación con el artículo 48 CE. Por tanto, instaba a dicho Estado miembro a atenerse a sus obligaciones derivadas del Tratado CE en el plazo de dos meses desde la notificación de este dictamen motivado. Al considerar insatisfactoria la respuesta ofrecida por las autoridades neerlandesas mediante escrito de 8 de mayo de 2000, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

9 En apoyo de su recurso, la Comisión invoca fundamentalmente tres motivos relativos a los requisitos exigidos por el Reino de los Países Bajos para que pueda matricularse un buque en este Estado miembro (en lo sucesivo, «régimen de matriculación de buques controvertido»). Estos motivos se basan en la incompatibilidad con el artículo 43 CE del requisito según el cual:

— una parte de los accionistas de la sociedad comunitaria propietaria del buque deben ser de nacionalidad comunitaria o del EEE;

— los administradores de la sociedad comunitaria propietaria del buque deben ser de nacionalidad comunitaria o del EEE, y/o

— las personas físicas encargadas de la gestión cotidiana del establecimiento neerlandés (en lo sucesivo, «representantes locales») del propietario comunitario del buque deben ser de nacionalidad comunitaria o del EEE.

10 Además, la Comisión formula dos motivos relativos a los requisitos exigidos por el Reino de los Países Bajos para la gestión de buques por una empresa armadora (en lo sucesivo, «régimen de gestión de buques controvertido»). Estos motivos se basan en la incompatibilidad con el artículo 43 CE del requisito según el cual:

— el administrador de una empresa armadora debe ser de nacionalidad comunitaria o del EEE, y

— el administrador de una empresa armadora debe tener un domicilio comunitario o en el EEE.

Sobre los tres primeros motivos

Alegaciones de las partes

11 Según la Comisión, el régimen de matriculación de buques controvertido constituye una restricción a la libertad de establecimiento.

12 Por otra parte, la Comisión sostiene que, si bien este régimen puede estar justificado por razones de interés general relativas al ejercicio de un control efectivo, debe ser considerado desproporcionado respecto al objetivo que persigue.

13 El Gobierno neerlandés alega que el régimen de matriculación de buques controvertido no restringe la libertad de establecimiento.

14 Además, este Gobierno afirma que, aun suponiendo que este régimen implicase una restricción a la libertad de establecimiento, estaría justificado por razones de interés general relativas a la necesidad de ejercer un control y una jurisdicción efectivos sobre los buques de pabellón neerlandés.

Apreciación del Tribunal de Justicia

15 Según jurisprudencia reiterada, el artículo 43 CE se opone a cualquier medida nacional que, aun cuando sea aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales comunitarios, de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32).

16 Resulta del artículo 48 CE que el derecho a la libertad de establecimiento se reconoce no sólo a los nacionales comunitarios sino también a las sociedades constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro cuya sede social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Comunidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de septiembre de 1988, Daily Mail and General Trust, 81/87, Rec. p. 5483; de 9 de marzo de 1999, Centros, C-212/97, Rec. p. I-1459, apartado 18, y de 5 de noviembre de 2002, Überseering, C-208/00, Rec. p. I-9919, apartado 56).

17 No obstante, cuando no existen medidas comunitarias de armonización, la libertad de establecimiento puede estar limitada por normativas nacionales que se justifiquen por las razones mencionadas en el artículo 46 CE, apartado 1, o por razones imperiosas de interés general (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de abril de 1977, Thieffry, 71/76, Rec. p. 765, apartados 12 y 15, y Kraus, antes citada, apartado 32).

18 En este contexto, corresponde a los Estados miembros decidir en qué nivel pretenden asegurar la protección de los objetivos contemplados en el artículo 46 CE, apartado 1, y del interés general así como la manera en que debe alcanzarse este nivel. No obstante, sólo pueden hacerlo dentro de los límites definidos por el Tratado y, en particular, respetando el principio de proporcionalidad, que exige que

las medidas adoptadas sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de mayo de 1992, Ramrath, C-106/91, Rec. p. I-3351, apartados 29 y 30, y Kraus, antes citada, apartado 32).

19 En el caso de autos, es necesario señalar que el régimen de matriculación de buques controvertido tiene como efecto restringir la libertad de establecimiento de los propietarios de estos buques. En efecto, cuando las sociedades propietarias que desean matricular sus buques en los Países Bajos no reúnen los requisitos controvertidos, su única posibilidad de efectuar dicha matriculación consiste en modificar en consecuencia la estructura de su capital social o de sus órganos de administración, modificaciones que pueden implicar cambios profundos en una sociedad y el cumplimiento de numerosos trámites que no están exentos de consecuencias financieras. Los propietarios de los buques deben asimismo adaptar su política de contratación de personal para excluir de los representantes locales a todo nacional de un Estado que no pertenezca a la Comunidad ni al EEE.

20 A este respecto, no puede estimarse la alegación del Gobierno neerlandés según la cual, a falta del requisito de ser nacional de un Estado miembro, el requisito de tener nacionalidad comunitaria o del EEE no puede constituir una «restricción» en el sentido del artículo 43 CE. En efecto, cuando no existe una regla armonizada aplicable a toda la Comunidad, el requisito de tener nacionalidad comunitaria o del EEE puede, al igual que el requisito de ser nacional de un Estado miembro específico, constituir un obstáculo a la libertad de establecimiento.

21 Una restricción como la controvertida no puede justificarse por la necesidad de ejercer un control y una jurisdicción efectivos sobre los buques de pabellón neerlandés. El régimen neerlandés de matriculación de buques no es adecuado para garantizar la realización de estos objetivos y va más allá de lo necesario para alcanzarlo. En efecto, es difícil concebir cómo pueden afectar la estructura del

capital social o de los órganos de administración de las sociedades propietarias del buque o la nacionalidad del representante local al ejercicio de un control efectivo sobre el buque por parte del Estado del pabellón. Estas circunstancias tienen poca relevancia para adoptar medidas como la inspección del buque, el registro de los datos relativos a éste, el examen de la capacitación y de las condiciones de trabajo de la tripulación y la apertura y realización de una investigación en caso de accidente o incidente de navegación en alta mar.

22 A este respecto, no pueden estimarse las alegaciones presentadas por el Gobierno neerlandés para acreditar el carácter proporcionado de dicho régimen.

23 En cuanto a la alegación según la cual el Reino de los Países Bajos está obligado a adoptar el régimen de que se trata en virtud de los artículos 91, apartado 1, y 94, apartado 1, del Convenio de Montego Bay, basta comprobar que, como ha demostrado el Abogado General en los puntos 51 a 59 de sus conclusiones, las citadas disposiciones de este Convenio no contienen una obligación de este tipo para el Reino de los Países Bajos.

24 Por lo que respecta a la alegación de que la propia Comisión incluye esta exigencia en su Derecho derivado, es preciso señalar que, si bien podría admitirse la imposición de requisitos de nacionalidad comunitaria o del EEE en un régimen comunitario armonizado, éstos no pueden ser establecidos unilateralmente por los Estados miembros en su normativa nacional.

25 Por lo que se refiere a la alegación según la cual para garantizar un control efectivo es necesario mantener un vínculo con el propietario efectivo (el derechohabiente final de la propiedad del buque), debe observarse que, para lograr dicho control, basta con establecer que el buque debe ser gestionado desde un establecimiento

situado en los Países Bajos por una persona que disponga de poder de representación (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame y otros, C-221/89, Rec. p. I-3905, apartado 36). Así, el Estado miembro puede actuar directamente contra el representante del propietario del buque.

26 En relación con la alegación según la cual el requisito de nacionalidad aumenta considerablemente las probabilidades de que la jurisdicción se ejerza de manera efectiva, procede estimar que la posibilidad de que un Estado ejerza su jurisdicción sobre una persona depende sobre todo de la accesibilidad práctica de ésta y no de su nacionalidad. Pues bien, este criterio ya se cumple al exigir que el buque sea gestionado desde un establecimiento situado en los Países Bajos por una persona que disponga de poder para representar al propietario del buque.

27 En tales circunstancias, los tres primeros motivos son fundados.

Sobre los motivos cuarto y quinto

Alegaciones de las partes

28 Según la Comisión, el régimen de gestión de buques controvertido constituye una restricción a la libertad de establecimiento.

29 Por otra parte, la Comisión sostiene que, si bien este régimen puede estar justificado por razones de interés general relativas al ejercicio de un control efectivo, debe considerarse desproporcionado respecto al objetivo que persigue.

30 El Gobierno neerlandés alega que el régimen de gestión de buques controvertido no restringe la libertad de establecimiento.

31 En cualquier caso, según dicho Gobierno, aun suponiendo que este régimen implicase una restricción, ésta se justificaría por razones de interés general relativas a la necesidad de ejercer un control y una jurisdicción efectivos sobre los buques de pabellón neerlandés.

Apreciación del Tribunal de Justicia

32 En el caso de autos, es necesario señalar que el régimen de gestión de buques controvertido tiene como efecto restringir la libertad de establecimiento de los propietarios de estos buques. En efecto, los nacionales comunitarios que deseen operar mediante una empresa armadora con un administrador nacional de un país tercero o domiciliado en un país tercero no pueden hacerlo.

33 Una restricción como la controvertida no puede justificarse por la necesidad de ejercer un control y una jurisdicción efectivos sobre los buques de pabellón neerlandés. El régimen neerlandés de gestión de buques no es adecuado para garantizar la realización de estos objetivos y va más allá de lo necesario para alcanzarlo. En efecto, es difícil concebir cómo pueden afectar la nacionalidad y el domicilio del administrador de la empresa armadora propietaria del buque al ejercicio de un control efectivo sobre el buque por parte del Estado del pabellón.

34 A este respecto, por lo que se refiere al requisito de nacionalidad, resulta de los apartados 23 a 26 de la presente sentencia que deben desestimarse las alegaciones presentadas por el Gobierno neerlandés para acreditar el carácter proporcionado de dicho régimen.

35 En cuanto al requisito relativo al domicilio, no pueden estimarse las alegaciones formuladas por el Gobierno neerlandés.

36 Por lo que respecta a la alegación según la cual el requisito del domicilio aumenta considerablemente las probabilidades de que la jurisdicción se ejerza de manera efectiva, es necesario señalar que la posibilidad de que un Estado ejerza su jurisdicción sobre una persona depende sobre todo de la accesibilidad práctica de ésta y no de su domicilio. Pues bien, este criterio ya se cumple al exigir que el buque sea gestionado desde un establecimiento situado en los Países Bajos por una persona que disponga de poder para representar al propietario del buque.

37 En relación con la alegación según la cual, habida cuenta de la situación geográfica de los Países Bajos, una persona que tenga su domicilio fuera de la Comunidad o de uno de los Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo no puede asumir correctamente la gestión cotidiana que corresponde al administrador de una empresa armadora, debe recordarse una vez más que la posibilidad de que un Estado ejerza su jurisdicción sobre una persona depende sobre todo de su accesibilidad práctica y no de su domicilio. En este contexto, basta con exigir que el buque sea gestionado desde un establecimiento situado en los Países Bajos por una persona que disponga de poder para representar al propietario del buque.

38 En tales circunstancias, los motivos cuarto y quinto son fundados.

39 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 48 CE al haber adoptado y mantenido en su legislación el artículo 311 del Wetboek van Koophandel y el artículo 8:169 del Burgerlijk Wetboek, en los cuales se establecen requisitos en relación con:

— la nacionalidad de los accionistas de las sociedades propietarias de un buque marítimo que éstas deseen matricular en los Países Bajos;

— la nacionalidad de los administradores de las sociedades propietarias de un buque marítimo que éstas deseen matricular en los Países Bajos;

— la nacionalidad de las personas físicas encargadas de la gestión cotidiana del establecimiento desde el cual se ejerce en los Países Bajos la actividad de navegación marítima exigida para la matriculación de un buque en los registros neerlandeses;

— la nacionalidad de los administradores de empresas armadoras de buques marítimos registrados en los Países Bajos, y

— el domicilio de los administradores de empresas armadoras de buques marítimos registrados en los Países Bajos.

Costas

40 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene al Reino de los Países Bajos y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) **Declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 48 CE al haber adoptado y mantenido en su legislación el artículo 311 del Wetboek van Koophandel y el artículo 8:169 del Burgerlijk Wetboek, en los cuales se establecen requisitos en relación con:**

— **la nacionalidad de los accionistas de las sociedades propietarias de un buque marítimo que éstas deseen matricular en los Países Bajos;**

— **la nacionalidad de los administradores de las sociedades propietarias de un buque marítimo que éstas deseen matricular en los Países Bajos;**

— la nacionalidad de las personas físicas encargadas de la gestión cotidiana del establecimiento desde el cual se ejerce en los Países Bajos la actividad de navegación marítima exigida para la matriculación de un buque en los registros neerlandeses;

— la nacionalidad de los administradores de empresas armadoras de buques marítimos registrados en los Países Bajos, y

— el domicilio de los administradores de empresas armadoras de buques marítimos registrados en los Países Bajos.

2) Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.

Firmas.