

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 7 de marzo de 1996 *

En el asunto C-334/94,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Gérard Rozet, Consejero Jurídico, y Xavier Lewis, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por la Sra. Edwige Belliard, directeur adjoint de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Hubert Renié, secrétaire des affaires étrangères de la misma Dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard du Prince-Henri,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare:

- que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, 48, 52, 58 y 221 del Tratado CE, así como del artículo 7 del Reglamento (CEE) n° 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (DO L 142, p. 24;

* Lengua de procedimiento: francés.

EE 05/01, p. 93), y del artículo 7 de la Directiva 75/34/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado miembro a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia (DO 1975, L 14, p. 10; EE 06/01, p. 183), al mantener en vigor disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que reservan el derecho a matricular un buque en el registro nacional y a enarbolar el pabellón nacional a los buques que pertenezcan en más del cincuenta por ciento a personas físicas de nacionalidad francesa, a personas jurídicas que tengan su domicilio social en Francia, a personas jurídicas cuyos directivos, administradores o gerentes sean en una determinada proporción de nacionalidad francesa o cuyo capital social, tratándose de una sociedad de responsabilidad limitada, comanditaria simple, colectiva o civil, pertenezca en más de un cincuenta por ciento a franceses o en su totalidad a nacionales franceses que cumplan determinados requisitos,

— y que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 171 del Tratado CE al no adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia (167/73, Rec. p. 359),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: C.N. Kakouris (Ponente), Presidente de Sala; G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.L. Murray y H. Ragnemalm, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de noviembre de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de diciembre de 1994, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, en el que solicita que se declare:
 - que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, 48, 52, 58 y 221 del Tratado CE, así como del artículo 7 del Reglamento (CEE) n° 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (DO L 142, p. 24; EE 05/01, p. 93), y del artículo 7 de la Directiva 75/34/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado miembro a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia (DO 1975, L 14, p. 10; EE 06/01, p. 183), al mantener en vigor disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que reservan el derecho a matricular un buque en el registro nacional y a enarbolar el pabellón nacional a los buques que pertenezcan en más del cincuenta por ciento a personas físicas de nacionalidad francesa, a personas jurídicas que tengan su domicilio social en Francia, a personas jurídicas cuyos directivos, administradores o gerentes sean en una determinada proporción de nacionalidad francesa o cuyo capital social, tratándose de una sociedad de responsabilidad limitada, comanditaria simple, colectiva o civil, pertenezca en más de un cincuenta por ciento a franceses o en su totalidad a nacionales franceses que cumplan determinados requisitos,
 - y que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 171 del Tratado CE al no adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia (167/73, Rec. p. 359).

Sobre la primera parte del recurso

- 2 El artículo 217 del code des douanes (Código Aduanero) francés establece lo siguiente:

«La matriculación en Francia [francisation] conferirá al buque el derecho a enarbolar el pabellón de la República Francesa, con los privilegios que ello supone. Como comprobante de dicha operación administrativa se expedirá un certificado de matrícula [acte de francisation].»

- 3 El artículo 219 de dicho Código, que contiene disposiciones idénticas a los artículos 3 y 3.1 de la Ley n° 67-5, de 3 de enero de 1967, por la que se establece el régimen jurídico de los buques y otras estructuras marítimas, en su versión modificada por la Ley n° 75-300, de 29 de abril de 1975, establece lo siguiente:

«I. Para ser matriculado en Francia, el buque deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. [...]

2. A. Pertener en un cincuenta por ciento como mínimo a nacionales franceses que, si residen menos de seis meses al año en el territorio de la República Francesa, deberán designar domicilio en él para todos los asuntos administrativos y judiciales relacionados con la propiedad y el estado del buque.

B. O bien, pertenecer en su totalidad a sociedades que tengan su domicilio social en el territorio de la República Francesa.

No obstante, el domicilio social podrá estar situado en un Estado extranjero cuando, en virtud de los convenios celebrados entre Francia y dicho Estado, una sociedad constituida con arreglo a la Ley francesa pueda desarrollar regularmente su actividad en el territorio del Estado extranjero y tener en él su domicilio social, y dicha sociedad designe domicilio en Francia para todos los asuntos administrativos o judiciales relacionados con la propiedad y el estado del buque.

Además, sea cual sea el domicilio social, deberán ser nacionales franceses:

- a) En las sociedades anónimas: el presidente del Consejo de Administración, los directores generales y la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, o bien los miembros del Comité Ejecutivo y la mayoría de los miembros del Consejo de Vigilancia, según los casos;
- b) En las sociedades comanditarias por acciones: los gerentes y la mayoría de los miembros del Consejo de Vigilancia;
- c) En las sociedades comanditarias simples, las sociedades de responsabilidad limitada, las sociedades colectivas y las sociedades civiles: los gerentes y socios que representen al menos la mitad del capital social.

C. O bien, pertenecer en su totalidad a ciudadanos franceses que cumplan los requisitos previstos en el apartado A precedente y a sociedades que cumplan los requisitos previstos en el apartado B, sin requisitos específicos en cuanto a su participación respectiva en la propiedad.

D. O bien, estar destinado a pertenecer, tras el ejercicio de la opción de compra sobre el buque en el marco de un contrato de leasing:

- a) En un cincuenta por ciento como mínimo a nacionales franceses que cumplan los requisitos previstos en el apartado A precedente, y con independencia de quiénes sean los propietarios del resto;
- b) O bien, en su totalidad a sociedades que cumplan los requisitos previstos en el apartado B precedente;
- c) O bien, en su totalidad a nacionales franceses que cumplan los requisitos previstos en el apartado A precedente y a sociedades que cumplan los requisitos previstos en el apartado B, sin requisitos específicos en cuanto a su participación respectiva en la propiedad.

3. Con independencia de los casos previstos en el apartado 2 precedente, podrá matricularse en Francia un buque por autorización especial del Ministro responsable de la marina mercante y del Ministro de Hacienda, en los dos casos que se indican a continuación:

1° Cuando, en uno de los supuestos previstos en los apartados 2-B, 2-C, 2-D b) o c), los derechos de las personas físicas o jurídicas que cumplen los requisitos de nacionalidad, de residencia o de domicilio social fijados por dichas disposiciones no abarquen la totalidad sino el cincuenta por ciento como mínimo del buque y a

condición, además, de que la explotación del buque sea efectuada directamente por dichas personas o, si no, confiada a otras personas que cumplan los requisitos previstos en los apartados 2-A o 2-B precedentes;

2° Cuando el buque haya sido fletado a casco desnudo por un armador francés que asuma el control, el armamento, la explotación y la gestión náutica del buque, y a condición de que la ley del Estado del pabellón permita, en tales circunstancias, el abandono del pabellón extranjero.

II. Los buques extranjeros podrán también ser matriculados en Francia cuando, a consecuencia de un naufragio en las costas del territorio en el que van a ser matriculados, hayan pasado a ser en su totalidad propiedad francesa y hayan sido equipados por nacionales franceses, tras reparaciones que asciendan como mínimo al cuádruplo de su precio de compra.»

- 4 Al criticar las citadas disposiciones, la Comisión distingue dos supuestos, según que los buques constituyan o no un instrumento para el ejercicio de una actividad económica.
- 5 Por lo que respecta al primer supuesto, la Comisión alega que, al reservar el derecho a matricular un buque en el registro francés y a enarbolar pabellón francés únicamente a los buques que pertenezcan en más del cincuenta por ciento a personas físicas de nacionalidad francesa, la República Francesa mantiene en vigor una legislación que supone una discriminación por razón de nacionalidad, contraria al artículo 6, y constituye un obstáculo a la libertad de establecimiento, contrario al artículo 52 del Tratado CE. Se remite a este respecto a la sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame y otros (C-221/89, Rec. p. I-3905), apartado 30, y a las sentencias de 4 de octubre de 1991, Comisión/Reino Unido (C-246/89, Rec. p. I-4585), y Comisión/Irlanda (C-93/89, Rec. p. I-4569).

- 6 Sostiene asimismo que el hecho de exigir que las personas jurídicas propietarias de buques tengan su domicilio social en territorio francés y que su capital esté controlado por nacionales en una determinada proporción resulta contrario al artículo 52 del Tratado (véase la sentencia *Factortame* y otros, antes citada, apartados 33 y 35). Lo mismo puede decirse de la disposición que exige que sean nacionales franceses quienes ejerzan efectivamente el control o la gestión.
- 7 Además, la obligación impuesta a las personas jurídicas de tener su domicilio social en Francia constituye un obstáculo al ejercicio del derecho de crear y dirigir una sociedad cuyo objeto social sea la gestión de un buque mediante una agencia, sucursal o filial, obstáculo que es contrario al artículo 58 del Tratado.
- 8 Por último, la restricción de la participación de nacionales de otros Estados miembros en el capital de las sociedades a que se refiere la legislación francesa resulta contraria al artículo 221 del Tratado, que impone la obligación de conceder el trato nacional en lo que respecta a la participación en el capital de las sociedades (sentencia *Factortame* y otros, antes citada, apartado 31).
- 9 Por lo que respecta al supuesto de que los buques no constituyan un instrumento para el ejercicio de una actividad económica, la Comisión considera que las restricciones que establecen las disposiciones nacionales impugnadas son contrarias a los artículos 6, 48 y 52 del Tratado, así como al artículo 7 del Reglamento n° 1251/70 y al artículo 7 de la Directiva 75/34, que consagran, en sus respectivos ámbitos de aplicación, el derecho de los nacionales de un Estado miembro a recibir el mismo trato que reciben los nacionales del Estado miembro de acogida.
- 10 Según la Comisión, aunque la matriculación de un buque para utilizarlo como embarcación de recreo no está relacionada con el ejercicio de una actividad económica en sentido estricto, las posibilidades ofrecidas por los Estados miembros para desarrollar actividades recreativas constituyen el corolario de la libertad de circulación. La Comisión cita a este respecto las sentencias de 2 de febrero de 1989, *Cowan* (186/87, Rec. p.195), apartado 20, y de 15 de marzo de 1994, *Comisión/España* (C-45/93, Rec. p. I-911).

- 11 El Gobierno francés no niega el incumplimiento que le reprocha la Comisión.

- 12 Procede comenzar examinando el caso de los buques utilizados en el contexto del ejercicio de una actividad económica.

- 13 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que el principio general que prohíbe la discriminación por razón de la nacionalidad, establecido por el artículo 7 del Tratado CEE, 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 (sentencia Comisión/Reino Unido, antes citada, apartado 18). El artículo 7 del Tratado CEE ha pasado a ser el artículo 6 del Tratado CE.

- 14 En la sentencia *Factortame y otros*, antes citada, el Tribunal de Justicia señaló que 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 (apartado 29) y que el artículo 52 del Tratado se opone a un requisito que exige una nacionalidad determinada para las personas físicas que sean propietarios o fletadores de un buque y, en el caso de una sociedad, para quienes posean su capital social y para sus administradores (apartado 30).

- 15 El Tribunal de Justicia indicó a continuación que lo mismo puede decirse del 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 (apartado 31).

- 16 Por último, en la misma sentencia, el Tribunal de Justicia ha declarado que un requisito exigido para la matriculación de un buque y según el cual éste debe ser

explotado y sus operaciones dirigidas y controladas desde el interior del Estado miembro de matriculación corresponde fundamentalmente al concepto mismo de establecimiento, en el sentido del artículo 52 y siguientes del Tratado, que implica una instalación permanente (apartado 34). El Tribunal precisó no obstante que este requisito no sería compatible con dichas disposiciones si debiera interpretarse de modo que excluyese la matriculación en el supuesto de un establecimiento secundario, en el que el centro de dirección de las operaciones del buque en el Estado de matriculación actuase siguiendo instrucciones procedentes de un centro de decisiones que se hallase en el Estado miembro del establecimiento principal (apartado 35).

- 17 De ello se deduce que resulta contraria a los artículos 6 y 52 del Tratado CE la legislación francesa que reserva el derecho a matricular un buque en el registro francés y a enarbolar pabellón francés únicamente a los buques que pertenezcan en más de un cincuenta por ciento a personas físicas de nacionalidad francesa. Lo mismo puede decirse del requisito de que el capital de determinadas personas jurídicas propietarias de buques esté controlado por nacionales franceses en una determinada proporción, así como del requisito que exige que quienes ejerzan efectivamente el control o la gestión sean nacionales franceses.
- 18 Además, el requisito relativo al control del capital de determinadas personas jurídicas propietarias de buques es asimismo contrario al artículo 221 del Tratado, dado que restringe la participación de los nacionales de otros Estados miembros en el capital de dichas personas jurídicas.
- 19 Por último, la legislación francesa resulta contraria a los artículos 52 y 58 del Tratado en la medida en que exige que las personas jurídicas propietarias de buques tengan su domicilio social en el territorio francés y excluye, por tanto, la matriculación o la gestión de buques en el supuesto de un establecimiento secundario, tal como una agencia, sucursal o filial.
- 20 Procede examinar a continuación el caso de los buques que no se utilizan en el contexto del ejercicio de una actividad económica.

- 21 A este respecto, es preciso señalar que el Derecho comunitario garantiza a todo nacional de un Estado miembro tanto la libertad de dirigirse a otro Estado miembro para ejercer en él una actividad por cuenta propia o ajena como la libertad de residir en este último Estado después de haber ejercido en él dicha actividad. Pues bien, el acceso a las actividades recreativas que se ofrecen en dicho Estado constituye el corolario de la libertad de circulación.
- 22 De ello se deduce que las disposiciones del Derecho comunitario sobre libre circulación son aplicables a la matriculación de un buque por parte de dicho nacional para utilizarlo como embarcación de recreo en el Estado miembro de acogida.
- 23 Por consiguiente, la legislación francesa que reserva exclusivamente a sus nacionales el derecho a matricular en Francia una embarcación de recreo de la que sean propietarios en más de un cincuenta por ciento es contraria a los artículos 6, 48 y 52 del Tratado, así como al artículo 7 del Reglamento n° 1251/70 y al artículo 7 de la Directiva 75/34.
- 24 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede declarar, por lo que respecta a la primera parte del recurso, que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, 48, 52, 58 y 221 del Tratado, así como del artículo 7 del Reglamento n° 1251/70 y del artículo 7 de la Directiva 75/34, al mantener en vigor disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que reservan el derecho a matricular un buque en el registro nacional y a enarbolar el pabellón nacional a los buques que pertenezcan en más del cincuenta por ciento a personas físicas de nacionalidad francesa, a personas jurídicas que tengan su domicilio social en Francia, a personas jurídicas cuyos directivos, administradores o gerentes sean en una determinada proporción de nacionalidad francesa o cuyo capital social, tratándose de una sociedad de responsabilidad limitada, comanditaria simple, colectiva o civil, pertenezca en más de un cincuenta por ciento a franceses o en su totalidad a nacionales franceses que cumplan determinados requisitos.

Sobre la segunda parte del recurso

- 25 Esta parte del recurso se refiere al incumplimiento por parte de la República Francesa de la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia (167/73, Rec. p. 359).
- 26 En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la República Francesa había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 48 del Tratado CEE y del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77), al no haber modificado las prescripciones del párrafo segundo del artículo 3 del «code du travail maritime» (Código del trabajo en el mar) en lo referente a los nacionales de los demás Estados miembros.
- 27 Según el párrafo segundo del artículo 3 del «code du travail maritime» francés, la tripulación de los buques debe ser de nacionalidad francesa, en la proporción que se establezca por Orden del Ministerio de la Marina Mercante.
- 28 La Comisión señala que una circular administrativa adoptada tras el pronunciamiento de la sentencia contiene instrucciones de no aplicar la Ley nacional criticada. Ahora bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las circulares ministeriales no son medidas adecuadas de cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario. Por lo tanto, el hecho de no haber modificado aún la normativa nacional para ajustarla a la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia, antes citada, constituye un incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de las sentencias, establecida en el artículo 171 del Tratado.
- 29 El Gobierno francés, sin negar el incumplimiento que se le reprocha, pone de relieve que, a partir de la circular antes mencionada, el requisito de nacionalidad para el ejercicio de la profesión de marino ha dejado de aplicarse a los nacionales

comunitarios. Indica asimismo que se está elaborando un proyecto de ley por el que se modifica dicha normativa para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia y que debe adoptarse en breve.

- 30 Procede recordar en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia, la incompatibilidad de la legislación nacional con las disposiciones del Tratado, aunque sean directamente aplicables, sólo puede quedar definitivamente eliminada mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico que aquéllas que deben modificarse. Simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado (véase la sentencia de 15 de octubre de 1986, Comisión/Italia, 168/85, Rec. p. 2945, apartado 13).
- 31 A continuación, es preciso subrayar que, aunque el artículo 171 no precisa el plazo para la ejecución de una sentencia, la importancia atribuida a la aplicación inmediata y uniforme del Derecho comunitario exige que dicha ejecución se inicie inmediatamente y concluya en el plazo más breve posible (véase la sentencia de 13 de julio de 1988, Comisión/Francia, 169/87, Rec. p. 4093, apartado 14). Ahora bien, en el presente asunto, la República Francesa no ha cumplido aún una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia hace más de veinte años.
- 32 Por consiguiente, por lo que respecta a la segunda parte del recurso, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 171 del Tratado CE al no adoptar las medidas apropiadas para cumplir la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia, antes citada.

Costas

- 33 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 la República Francesa, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, 48, 52, 58 y 221 del Tratado CE, así como del artículo 7 del Reglamento (CEE) n° 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, y del artículo 7 de la Directiva 75/34/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado miembro a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia, al mantener en vigor disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que reservan el derecho a matricular un buque en el registro nacional y a enarbolar el pabellón nacional a los buques que pertenezcan en más del cincuenta por ciento a personas físicas de nacionalidad francesa, a personas jurídicas que tengan su domicilio social en Francia, a personas jurídicas cuyos directivos, administradores o gerentes sean en una determinada proporción de nacionalidad francesa o cuyo capital social, tratándose de una sociedad de responsabilidad limitada, comanditaria simple, colectiva o civil, pertenezca en más de un cincuenta por ciento a franceses o en su totalidad a nacionales franceses que cumplan determinados requisitos.

2) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 171 del Tratado CE al no adoptar las medidas apropiadas para cumplir la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia (167/73, Rec. p. 359).

3) Condenar en costas a la República Francesa.

Kakouris

Mancini

Schockweiler

Murray

Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de marzo de 1996.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

C.N. Kakouris