

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
19 de junio de 1990 *

En el asunto C-213/89,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la House of Lords, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Secretary of State for Transport, *ex parte*: Factortame Ltd y otros,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Derecho comunitario, relativa al alcance de la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales para ordenar medidas provisionales cuando se cuestionan derechos conferidos por el Derecho comunitario,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, M. Zuleeg, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Díez de Velasco, Jueces,

Abogado General: Sr. G. Tesauró

Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

consideradas las observaciones presentadas:

* Lengua de procedimiento: inglés.

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, 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, y Christopher Vajda, Barrister;
- en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. James O'Reilly, SC,
- en nombre de Factortame Ltd y otros, por los Sres. David Vaughan, QC, Gerald Barling, Barrister, David Anderson, Barrister, y Stephen Swabey, Solicitor, del bufete Thomas Cooper & Stibbard;
- en nombre de la Comisión, por los Sres. Götz zur Hausen, Consejero Jurídico, y Peter Oliver, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes,

habiendo considerado el informe para la vista,

oídas las observaciones orales del Gobierno del Reino Unido, de Factortame Ltd y otros, de Rawlings (Trawling) Ltd, representada por el Sr. N. Forwood, QC, y de la Comisión, en la vista de 5 de abril de 1990,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de mayo de 1990,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 18 de mayo de 1989, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de julio del mismo año, la House of Lords planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Derecho comunitario, relativas al alcance de la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales para ordenar medidas provisionales cuando se cuestionan derechos ejercitados al amparo del Derecho comunitario.

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Secretary of State for Transport, por una parte, y, por otra, Factortame Ltd y otras sociedades regidas por el Derecho del Reino Unido, así como los administradores y los socios de dichas sociedades, la mayor parte de los cuales son nacionales españoles (en lo sucesivo, «apelantes en el litigio principal»).

- 3 Según los autos, las sociedades de que se trata son propietarias o explotan 95 buques de pesca que estaban inscritos en el Registro de Buques británicos con arreglo a la Merchant Shipping Act 1894 (Ley de 1894 sobre la Navegación Mercante). Cincuenta y tres de esos buques estaban en un principio matriculados en España y navegaban bajo pabellón español, pero fueron matriculados en el Registro británico en distintas fechas a partir de 1980. Los 42 buques restantes siempre estuvieron registrados en el Reino Unido, pero fueron comprados por las mencionadas sociedades en diversas fechas, principalmente a partir de 1983.

- 4 El régimen legal referente a la matriculación de los buques pesqueros británicos fue radicalmente modificado por la parte II de la Merchant Shipping Act 1988 (Ley de 1988 sobre la Navegación Mercante; en lo sucesivo, «Ley de 1988») y por las Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations 1988 (Reglamentos de 1988 relativos a la Matriculación de los Buques Pesqueros; en lo sucesivo, «Reglamentos de 1988»; S.I. 1988, n° 1926). Las partes están de acuerdo en que el Reino Unido efectuó dicha modificación para poner fin a la práctica llamada del «quota hopping», que consiste, según el Gobierno del Reino Unido en el «saqueo» de las cuotas de pesca atribuidas al Reino Unido por buques que navegan bajo pabellón británico, pero que no son británicos en realidad.

- 5 La Ley de 1988 previó el establecimiento de un nuevo Registro en el que deben inscribirse en lo sucesivo todos los buques de pesca británicos, incluidos los que ya estaban inscritos en el antiguo Registro general en virtud de la Ley de 1894 sobre la Navegación Mercante. No obstante, sólo los buques de pesca que reúnan los requisitos señalados en el artículo 14 de la Ley de 1988 pueden ser inscritos en el nuevo Registro.

- 6 Este artículo dispone, en su apartado 1, que, sin perjuicio de las excepciones que establezca el Secretary of State for Transport, un buque de pesca sólo puede ser inscrito en el nuevo Registro en caso de que:

- «a) su propietario sea británico,
- b) sea explotado desde el Reino Unido y su utilización sea dirigida y controlada desde el Reino Unido, y
- c) el fletador, armador o naviero sea una persona o sociedad cualificada» (*traducción no oficial*).

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 sociedades cualificadas; el apartado 7 de la misma disposición precisa que por «persona cualificada» debe entenderse aquella 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 domicilio social, 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.

- 7 La Ley y los Reglamentos de 1988 entraron en vigor el 1 de diciembre de 1988. No obstante, en virtud del artículo 13 de la Ley, la validez de las matriculaciones efectuadas bajo la vigencia del régimen anterior fue prorrogada, con carácter transitorio, hasta el 31 de marzo de 1989.

- 8 El 4 de agosto de 1989, la Comisión interpuso un recurso ante este Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que, al imponer los requisitos de nacionalidad que establece el artículo 14 de la Ley de 1988, el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, 52 y 221 del Tratado CEE. Dicho recurso constituye el objeto del asunto 246/89, actualmente pendiente ante este Tribunal de Justicia.

Mediante escrito separado, presentado el mismo día en la Secretaría del Tribunal de Justicia, la Comisión formuló demanda ante este Tribunal solicitando que ordenase, con carácter provisional, la suspensión de la aplicación de dichos requisitos de nacionalidad por lo que respecta a los nacionales de otros Estados miembros y en lo referente a los buques de pesca que, hasta el 31 de marzo de 1989, faenaban bajo pabellón británico y con licencia de pesca británica. Mediante auto de 10 de octubre de 1989 (246/89 R, Rec. 1989, p. 3125), el Presidente del Tribunal de Justicia estimó dicha demanda. Para dar cumplimiento a dicho auto, el Reino Unido adoptó una disposición (Order in Council) por la que se modificaba el artículo 14 de la Ley de 1988, con efectos de 2 de noviembre de 1989.

- 9 En la época en que se inició el procedimiento que dio lugar al litigio principal, los 95 buques pesqueros de las partes apelantes no cumplían al menos uno de los requisitos de matriculación previstos por el artículo 14 de la Ley de 1988 y, por tanto, no podían ser inscritos en el nuevo Registro.
- 10 Dado que dichos buques iban a ser privados del derecho a pescar a partir del 1 de abril de 1989, las sociedades referidas impugnaron, mediante un recurso contencioso administrativo, que interpusieron el 16 de diciembre de 1988 ante la High Court of Justice, Queen's Bench Division, la compatibilidad de la parte II de la Ley de 1988 con el Derecho comunitario; asimismo, solicitaron la concesión de medidas provisionales para todo el período de tramitación hasta que recayera sentencia firme sobre su recurso contencioso administrativo.
- 11 Mediante su resolución de 10 de marzo de 1989, la Divisional Court de la Queen's Bench Division: i) decidió suspender el procedimiento y formular al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, sobre los extremos de Derecho comunitario suscitados durante el procedimiento; ii) ordenó, con carácter de medida provisional, que se suspendiera la aplicación de la parte II de la Ley y de los Reglamentos de 1988 en lo que respecta a los demandantes.
- 12 El 13 de marzo de 1989, el Secretary of State for Transport recurrió en apelación contra la resolución dictada por la Divisional Court en cuanto a las medidas provisionales. Mediante sentencia de 22 de marzo de 1989, la Court of Appeal decidió que, en virtud del Derecho nacional, los órganos jurisdiccionales no tenían la facultad de suspender provisionalmente la aplicación de las leyes. Por consiguiente, anuló la resolución de la Divisional Court.

- 13 El litigio fue sometido ante la House of Lords, la cual dictó su resolución de 18 de mayo de 1989, ya mencionada. Mediante dicha resolución, declaró, en primer lugar, que eran fundadas las alegaciones de las apelantes en el litigio principal acerca del perjuicio irreparable que sufrirían en caso de que no se concediesen las medidas provisionales solicitadas y de que fuese estimado su recurso principal. Sin embargo, la House of Lords consideró que, según el Derecho nacional, los órganos jurisdiccionales británicos no tenían la facultad de ordenar medidas provisionales en un caso como el del asunto principal; más concretamente, se oponía a ello la antigua norma del «common law», según la cual no puede concederse ninguna medida provisional contra la Corona, es decir, contra el Gobierno; norma que había que interpretar en relación con la presunción de que las leyes nacionales son conformes al Derecho comunitario, mientras no se haya resuelto acerca de su compatibilidad con este Derecho.
- 14 La House of Lords se planteó entonces la cuestión de si, a pesar de dicha norma de Derecho nacional, los órganos jurisdiccionales británicos tenían la facultad de ordenar medidas provisionales contra la Corona basándose en el Derecho comunitario.
- 15 Así pues, considerando que el litigio suscitaba un problema de interpretación del Derecho comunitario, la House of Lords decidió, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciase sobre las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Cuando

- i) una de las partes de un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional nacional alega ser titular de derechos, en virtud del Derecho comunitario, que tienen efecto directo en el ordenamiento jurídico nacional (en lo sucesivo, “los derechos invocados”),
- ii) una disposición nacional explícita, si fuese aplicada, privaría automáticamente a esa parte de los derechos invocados,

- iii) hay argumentos sólidos tanto a favor como en contra de la existencia de los derechos invocados y el órgano jurisdiccional nacional considera necesario plantear una cuestión prejudicial, con arreglo al artículo 177, para decidir si los derechos invocados existen o no,
- iv) el Derecho nacional presume que la disposición nacional de que se trata es compatible con el Derecho comunitario, a menos que y mientras no sea declarada incompatible con éste,
- v) el órgano jurisdiccional nacional no está facultado para conceder medidas provisionales de protección de los derechos invocados suspendiendo la aplicación de la disposición nacional hasta que se decida la cuestión prejudicial,
- vi) si la decisión prejudicial reconociese la existencia de los derechos invocados, la parte titular de los mismos haya sufrido probablemente un perjuicio irreparable de no habérsele concedido dichas medidas provisionales de protección,

el Derecho comunitario,

- a) ¿obliga al órgano jurisdiccional a conceder tales medidas provisionales de protección de los derechos invocados; o
 - b) confiere al órgano jurisdiccional la facultad de conceder dichas medidas provisionales?
- 2) En caso de que se dé una respuesta negativa a la cuestión 1, letra a) y una respuesta afirmativa a la cuestión 1, letra b), ¿qué criterios deben aplicarse para decidir si se conceden o no tales medidas provisionales de protección de los derechos invocados?»

¹⁶ Para una más amplia exposición de los hechos del litigio principal, del desarrollo del procedimiento y de las observaciones presentadas, 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.

- 17 De los autos, y especialmente de la resolución de remisión y del desarrollo del procedimiento, expuesto más arriba, ante los órganos jurisdiccionales nacionales a los que se ha sometido el asunto, se desprende que, mediante la cuestión prejudicial, la House of Lords quiere saber, básicamente, si el Juez nacional que conoce de un litigio referente al Derecho comunitario y que considera que el único obstáculo que se opone a que él pueda ordenar medidas provisionales es una norma del Derecho nacional ha de excluir la aplicación de esta norma.
- 18 Para responder a esta cuestión, hay que recordar que este Tribunal de Justicia, en su sentencia de 9 de marzo de 1978 (Simmenthal, 106/77, Rec. 1978, p. 629), declaró que las normas de aplicabilidad directa del Derecho comunitario «deben ser plena y uniformemente aplicadas en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y durante todo su período de validez» (apartado 14) (*traducción provisional*) y que «en virtud del principio de la primacía del Derecho comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables producen el efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros [...], de hacer inaplicable de pleno derecho, por el propio hecho de su entrada en vigor, cualquier disposición contraria de la legislación nacional» (apartado 17) (*traducción provisional*).
- 19 Según la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales, en virtud del principio de cooperación establecido por el artículo 5 del Tratado, proporcionar la protección jurídica que se deriva para los justiciables del efecto directo de las disposiciones del Derecho comunitario [véanse, como jurisprudencia más reciente, las sentencias de 10 de julio de 1980 (Ariete, 811/79, Rec. 1980, p. 2545, y Mireco, 826/79, Rec. 1980, p. 2559)].
- 20 Este Tribunal de Justicia consideró también que sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho comunitario toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica, legislativa, administrativa o judicial, que redujese la eficacia del Derecho comunitario por el hecho de negar al Juez competente para aplicar ese Derecho la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo, incluso temporal, a la plena eficacia de las normas comunitarias (sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, ya citada, apartados 22 y 23).

- 21 Procede añadir que la plena eficacia del Derecho comunitario se vería igualmente reducida si una norma de Derecho nacional pudiera impedir al Juez, que conoce de un litigio regido por el Derecho comunitario, conceder medidas provisionales para garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados con base en el Derecho comunitario. De ello resulta que el Juez que, en esas circunstancias, concedería medidas provisionales si no se opusiese a ello una norma de Derecho nacional está obligado a excluir la aplicación de esta última norma.
- 22 Esta interpretación es corroborada por el sistema establecido por el artículo 177 del Tratado CEE, cuya eficacia resultaría menoscabada si el órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento hasta que este Tribunal de Justicia responda a su cuestión prejudicial no pudiera conceder medidas provisionales hasta el pronunciamiento de su resolución adoptada tras la respuesta del Tribunal de Justicia.
- 23 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que el Derecho comunitario debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional, que esté conociendo de un litigio relativo al Derecho comunitario, debe excluir la aplicación de una norma de Derecho nacional que considere que constituye el único obstáculo que le impide conceder medidas provisionales.

Costas

Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido, por el Gobierno irlandés y 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 en el 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 House of Lords, mediante resolución de 18 de mayo de 1989, declara:

El Derecho comunitario debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional, que esté conociendo de un litigio relativo al Derecho comunitario, debe excluir la aplicación de una norma de Derecho nacional que considere que constituye el único obstáculo que le impide conceder medidas provisionales.

Due	Slynn	Kakouris	Schockweiler	Zuleeg
Mancini	Joliet	Moitinho de Almeida		
Rodríguez Iglesias	Grévisse	Díez de Velasco		

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de junio de 1990.

El Secretario
J.-G. Giraud

El Presidente
O. Due