

**Processo C-38/20****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

27 de janeiro de 2020

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Espanha)

**Data da decisão de reenvio:**

20 de dezembro de 2019

**Recorrente:**

ZP

**Recorrida:**

Delegación del Gobierno en Melilla

**Objeto do processo principal**

O processo principal visa esclarecer se é legal uma decisão da Delegación del Gobierno en Melilla (Delegação do Governo em Melilha), que aplicou a ZP uma sanção pecuniária e a obrigação de demolir uma série de edificações, com fundamento numa norma espanhola que restringe o acesso à propriedade a cidadãos estrangeiros, em determinadas zonas, por exigências de defesa nacional.

**Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial**

O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a análise da compatibilidade entre uma norma espanhola que restringe o acesso à propriedade a cidadãos estrangeiros, em determinadas zonas, por exigências da defesa nacional e os artigos 18.º TFUE, 49.º TFUE, 63.º TFUE e 65.º TFUE. O fundamento jurídico é o artigo 267.º TFUE.

## Questões prejudiciais

1) Devem os artigos 18.º, 49.º, 63.º e 65.º TFUE ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional como a que consta dos artigos 18.º, 4.º e 29.º da Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, y 37 de RD 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional [Lei 8/1975, de 12 de março, relativa a Zonas e Instalações de Interesse para a Defesa Nacional, e do artigo 37.º do RD 689/1978, de 10 de fevereiro, que aprovou o regulamento de zonas e instalações de interesse para a defesa nacional, que veio desenvolver a Lei 8/1975, de 12 de março, relativa a zonas e instalações de interesse para a defesa nacional], na medida em que impõe graves restrições ao exercício do direito de propriedade por parte de estrangeiros, incluindo a necessidade de obter uma autorização militar para o exercício pleno desse direito, cuja omissão dá origem à aplicação de uma sanção administrativa, e da qual estão excluídos em qualquer caso os nacionais espanhóis, no caso de tais restrições serem aplicadas a estrangeiros de Estados terceiros quando realizam as atividades sujeitas a limitação juntamente com nacionais da União Europeia?

2) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, devem os artigos 18.º, 49.º, 63.º e 65.º TFUE ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional como a que consta dos artigos 18.º, 4.º e 29.º da Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, y 37 de RD 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional [Lei 8/1975, de 12 de março, relativa a zonas e instalações de interesse para a defesa nacional, e do artigo 37.º do RD 689/1978, de 10 de fevereiro, que aprovou o regulamento de zonas e instalações de interesse para a defesa nacional, que veio desenvolver a Lei 8/1975, de 12 de março, relativa a zonas e instalações de interesse para a defesa nacional], na medida em que impõe graves restrições ao exercício do direito de propriedade por parte de estrangeiros, incluindo a necessidade de obter uma autorização militar para o exercício pleno desse direito, cuja omissão dá origem à aplicação de uma sanção administrativa, e da qual estão excluídos em qualquer caso os nacionais espanhóis, se essas restrições forem justificadas por razões imperiosas de interesse geral relacionadas com a defesa nacional, atendendo *exclusivamente* à relevância dos interesses públicos ligados à defesa nacional na salvaguarda de enclaves de especial importância estratégica?

## Jurisprudência e disposições de direito da União invocadas

Artigos 18.º TFUE, 49.º TFUE, 63.º TFUE e 65.º TFUE.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 31 de março de 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de novembro de 1998, Bickel e Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, n.ºs 15 e 16).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de julho de 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de julho de 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401; a seguir «Albore», n.º 22).

Acórdão de 1 de fevereiro de 2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458; a seguir «Grzelczyk», n.º 31).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de março de 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146, n.º 31).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2006, Comissão/Reino de Espanha (C-514/03, EU:C:2006:63).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de março de 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2009, Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344; a seguir «Vatsouras e Koupatantze»).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de junho de 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez (C-507/07 e C-571/07, EU:C:2010:300).

### **Jurisprudência e disposições de direito nacional invocadas**

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (BOE n.º 63, de 14 de marzo de 1975, p. 5275) [Lei 8/1975, de 12 de março, relativa a zonas e instalações de interesse para a defesa nacional (BOE n.º 63, de 14 de março de 1975, p. 5275)]. Artigos 2.º, 3.º, 4.º, 6.º, 9.º, 11.º, 18.º e 29.º

Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (BOE n.º 89, de 14 de abril de 1978, p. 8569) [Real Decreto 689/1978, de 10 de fevereiro, que aprovou o regulamento relativo a zonas e instalações de interesse para a defesa nacional, que veio desenvolver a Lei 8/1975, de 12 de março, relativa a zonas e instalações de interesse para a defesa nacional (BOE n.º 89, de 14 de abril de 1978, p. 8569)]. Artigos 37.º e 91.º

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 ZP, nacional de um Estado que não é membro da União Europeia, é titular de 50 % de uma parcela de terreno. Os restantes 50 % são propriedade de TG, nacional dos Países Baixos.
- 2 Em 25 de fevereiro de 2016, a Delegación del Gobierno de Melilla (Delegação do Governo em Melilha) proferiu uma decisão através da qual aplicou a ZP uma sanção de 10 000 euros e lhe ordenou a demolição das edificações ilegalmente construídas nesse terreno, em violação da legislação em matéria de zonas de interesse para a defesa nacional, por ter construído num espaço classificado como zona de acesso à propriedade restringido para estrangeiros, sem obtenção da prévia e obrigatória autorização militar. A mencionada decisão responsabiliza solidariamente TG, na qualidade de comproprietário dos terrenos e copromotor das obras, pelo pagamento da sanção aplicada.
- 3 ZP apresentou reclamação administrativa da decisão da Delegación del Gobierno de Melilla (Delegação do Governo em Melilha) proferida em 25 de fevereiro de 2016, reclamação que foi indeferida por decisão da Delegación del Gobierno de Melilla (Delegação do Governo em Melilha) de 22 de abril de 2016.
- 4 ZP interpôs recurso contencioso administrativo da decisão da Delegación del Gobierno de Melilla (Delegação do Governo em Melilha) de 22 de abril de 2016 no Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla [Tribunal Administrativo n.º 3 de Melilha]. O referido tribunal negou provimento ao recurso, confirmando as decisões administrativas recorridas.
- 5 ZP recorreu do Acórdão do Tribunal Administrativo n.º 3 de Melilha para o tribunal de reenvio.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 6 ZP fundamenta o seu recurso de segunda instância: 1) num erro de valoração da prova tendo, no seu entender, ficado demonstrado que as construções existentes na parcela de terreno situada na zona de interesse para a defesa nacional eram de data anterior à aquisição dos terrenos; e 2) numa violação do princípio da proporcionalidade por, na sua opinião, não se terem valorado de maneira adequada, as circunstâncias do caso que demonstram a falta de dolo do infrator, pedindo, para o efeito, a redução da coima e a revogação da ordem de demolição.
- 7 A Abogacía del Estado (Procuradoria do Estado) manifestou-se no sentido de não ser dado provimento ao recurso de segunda instância, tendo considerado acertada a valoração da prova realizada.
- 8 O tribunal de reenvio questionou as partes sobre a pertinência de submeter ao Tribunal de Justiça da UE um pedido de decisão prejudicial, dado que a decisão recorrida, para além de aplicar uma sanção a ZP, também condenou como

responsável solidário pelo pagamento da referida sanção TG, nacional dos Países Baixos, na qualidade de proprietário dos terrenos e copromotor das obras. O tribunal de reenvio entende que esta circunstância poderia constituir uma violação do princípio da não discriminação dos nacionais dos Estados-Membros no que respeita às liberdades fundamentais de estabelecimento e de livre circulação de capitais.

- 9 A representação de ZP mostrou-se favorável à submissão da questão prejudicial. A Abogacia del Estado (Procuradoria do Estado) manifestou-se contrária à submissão da referida questão prejudicial.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 10 O tribunal de reenvio considera que a resposta ao seu pedido de decisão prejudicial relativo à compatibilidade dos artigos 4.º, 18.º e 29.º da Lei 8/1975, de 12 de março, relativa a zonas e instalações para a defesa nacional (a seguir «Lei 8/1975») e do artigo 37.º do Real Decreto 689/1978, de 10 de fevereiro, que aprovou o regulamento relativo a zonas e instalações de interesse para a defesa nacional (a seguir «Real Decreto 689/1978»), com o Direito da União, será determinante para a decisão da causa principal, pois uma decisão que declare a incompatibilidade dessa norma nacional com as liberdades fundamentais consagradas nos Tratados da UE implicará a impossibilidade de a aplicar, dado o primado do Direito da União.
- 11 No que se refere à **primeira questão prejudicial**, o tribunal de reenvio sublinha que as normas nacionais que regem a matéria aprovam um regime de exercício do direito de propriedade mais restritivo para os estrangeiros do que para os espanhóis, ao condicionar a uma autorização militar o gozo pleno do direito de propriedade sobre os terrenos situados em zonas de interesse militar classificadas como «zonas de acesso à propriedade restringido para estrangeiros». Concretamente, sujeitam-se as obras de edificação a autorização administrativa por parte da autoridade militar. O incumprimento desse dever dá origem à aplicação de uma sanção pecuniária, que no caso dos autos ascende a 10 000 euros, e à obrigação de demolição do edificado.
- 12 Estes condicionalismos, a que não estão sujeitos os cidadãos espanhóis, podem redundar em limitações ao exercício da liberdade de estabelecimento, tendo em conta que as edificações em causa no processo principal são armazéns destinados à armazenagem de mercadorias. Também poderá ser afetada a livre circulação de capitais, na medida em que a legislação nacional torna pouco atrativo, para os estrangeiros nacionais da União, o investimento económico na aquisição de terrenos com essa catalogação militar.
- 13 ZP, nacional de um Estado que não é membro da União, foi sancionado pela construção de edificações sem a autorização militar exigida para os estrangeiros, mas a sua conduta foi realizada em associação com um nacional dos Países Baixos, que é proprietário de 50 % dos terrenos e ao qual é imputado 50 % do

investimento destinado à realização das construções. O tribunal de reenvio questiona-se se é possível aplicar a esta situação a regra da não discriminação de nacionais da UE, acabando por dela beneficiar o nacional de um terceiro Estado a partir do momento em que se associa com um nacional da UE, tendo especialmente em conta que esse nacional da UE sofre as consequências da aplicação da sanção ao responder solidariamente pelo pagamento da coima, e ao ter que suportar, de qualquer forma, os efeitos adversos da demolição da edificação. Desse modo garantir-se-ia a efetividade do estatuto de cidadania europeia do nacional da UE, dado que o direito de igualdade de tratamento engloba como componente básica o referido estatuto de cidadania europeia (Acórdãos Grzelczyk e Vatsouras e Koupatantze). Também se preservaria o efeito pleno das liberdades fundamentais afetadas, evitando que ficassem restringidas por força de critérios discriminatórios em razão da nacionalidade.

- 14 Se assim não fosse, poder-se-ia concluir pela existência de razões superiores de interesse público relacionadas com a defesa nacional que autorizam que um estrangeiro, nacional de um terceiro Estado possa estar separadamente sujeito a um regime restritivo em matéria de zonas de interesse para a defesa nacional e às sanções a que dê lugar a violação do dito regime, devendo o nacional da UE sofrer as consequências adversas que resultem da sua decisão de se associar a um estrangeiro, nacional de um terceiro Estado.
- 15 Se se entender que a participação de um nacional da UE implica a aplicação da regra da não discriminação à atividade no seu conjunto e a todos os seus participantes, poderia ficar em causa a legislação espanhola em que se fundamenta a sanção aplicada, o que poderia dar lugar à anulação da decisão administrativa impugnada e ao provimento do recurso de segunda instância apresentado.
- 16 No que respeita à **segunda questão prejudicial**, o tribunal de reenvio sublinha que, atentos os termos do Acórdão Albore, uma limitação das liberdades fundamentais consagradas nos Tratados aplicada de maneira discriminatória aos nacionais de outros Estados-Membros constituiria uma infração ao Direito da UE, desde que não se justifique de maneira específica o fundamento desse tratamento diferenciado, de modo a evidenciar que «um tratamento não discriminatório dos nacionais de todos os Estados-Membros implicaria que os interesses militares do Estado-Membro afetado corressem riscos reais, concretos e graves, que não pudessem ser evitados através de procedimentos menos restritivos».
- 17 Deste modo, a segunda questão que o tribunal de reenvio submete, em caso de resposta afirmativa à primeira, é a de saber se uma medida como a prevista no artigo 18.º, alínea c), da Lei 8/1975, e o artigo 37.º do Real Decreto 689/1978, através da qual se sujeitam apenas os estrangeiros à obtenção de uma autorização militar para o gozo do direito de edificação associado ao direito de propriedade, pode considerar-se justificada apenas com base em fundamentos relacionados com a defesa nacional, especialmente importantes, como os que estão presentes no caso dos autos, nos quais a parcela controvertida se situa em zonas de interesse militar da Cidade Autónoma de Melilha, em razão da sua importância estratégica

como enclave histórico de soberania espanhola radicado no norte de África e totalmente rodeado no seu perímetro fronteiriço pelo Reino de Marrocos, fundamentos especificamente consignados na norma nacional de aplicação, que contempla a singularidade destes enclaves e a sua importância para a defesa nacional; ou se esta avaliação se deve necessariamente completar com uma análise particular acerca da necessidade de estender a aplicação das medidas de proteção da segurança exterior do Estado aos cidadãos dos Estados-Membros da União Europeia.

- 18 Se se entender que a especial intensidade dos fundamentos relacionados com a defesa nacional, devidamente justificados, não é suficiente para alcançar o grau de adequação e proporcionalidade que permita impor medidas restritivas das liberdades fundamentais, incluindo de carácter discriminatório, a ausência da análise acerca do significado do risco concreto que os cidadãos da UE apresentam para estes objetivos pode redundar na inaplicabilidade ao caso das normas nacionais questionadas, determinando a necessária anulação da decisão administrativa controvertida no litígio principal.
- 19 Por último, o tribunal de reenvio considera que o estatuto de cidadania europeia (artigo 20.º TFUE) em conjunto com a expansão do princípio da confiança mútua resultante da implantação do espaço Schengen, a cujas fronteiras exteriores comuns se reporta o litígio principal pela sua proximidade com o terreno em causa exigem uma interpretação que esclareça as dúvidas deste tribunal quanto à validade das cláusulas gerais que discriminam nacionais da União baseadas em razões superiores de interesse público, ainda que vigentes em disposições nacionais com grau de lei.