

sua característica de generalidade. Ora, a suspensão, prevista pelo referido artigo, da aplicação da directiva, ela própria de carácter geral, atinge do mesmo modo todos os transportadores aéreos que pretendam explorar um serviço aéreo inter-regional directo entre um aeroporto da Comunidade e o aeroporto de Gibraltar e, mais genericamente, todos os

utilizadores deste aeroporto. De resto, para além de não ser a única derrogação temporária do regime da directiva em relação a um aeroporto, ela mais não faz do que retirar as consequências da existência de um obstáculo objectivo, referente a um diferendo entre dois Estados-membros, à aplicação imediata da directiva ao aeroporto de Gibraltar.

## RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA apresentado no processo C-298/89 \*

### I — Enquadramento jurídico e matéria de facto do litígio

Através da sua Directiva 83/416/CEE, de 25 de Julho de 1983 (JO L 237, p. 19; EE 07 F3 p. 166), alterada pelas Directivas 86/216/CEE, de 26 de Maio de 1986 (JO L 152, p. 47), e 89/463, de 18 de Julho de 1989 (JO L 226, p. 14), bem como da sua Decisão 87/602/CEE, de 14 de Dezembro de 1987 (JO L 374, p. 19), o Conselho estabeleceu um programa comunitário de autorização pelos Estados-membros de serviços aéreos regulares inter-regionais entre esses Estados.

Este programa destina-se a desenvolver os serviços aéreos, a fazer evoluir a rede intra-comunitária e a realizar o mercado interno.

A Directiva 83/416, de 25 de Julho de 1983, prevê o processo de autorização a respeitar, os eventuais fundamentos de recusa de autorização e as normas de aprovação das tarifas

praticadas. Prevê-se uma isenção temporária da sua aplicação aos aeroportos das ilhas gregas.

Quanto à Decisão 87/602, de 14 de Dezembro de 1987, ela respeita à partilha da capacidade em lugares entre transportadoras aéreas nos serviços aéreos regulares entre Estados-membros e ao acesso das transportadoras aéreas às rotas dos serviços aéreos regulares entre Estados-membros. Contém uma disposição que suspende a sua aplicação ao aeroporto de Gibraltar, de idêntica redacção à que foi adoptada em actos posteriores, mas que nunca foi impugnada.

A Directiva 83/416 foi por duas vezes alterada. Em 1986, para isentar temporariamente da sua aplicação, à semelhança dos aeroportos das ilhas gregas, os aeroportos das ilhas atlânticas da Região Autónoma dos Açores, bem como o aeroporto do Porto, e, em 1989,

\* Língua do processo: inglês.

para estimular o desenvolvimento dos serviços directos entre as diferentes regiões da Comunidade.

conclusão da construção do terminal espanhol e, em qualquer caso, um ano após a notificação referida, o mais tardar.

Fundamentalmente, a Directiva 89/463, de 18 de Julho de 1989, alarga o âmbito de aplicação do regime previsto às rotas exploradas por aeronaves com capacidade superior a 70 lugares e suprime alguns dos fundamentos da recusa de autorização dos serviços aéreos regulares inter-regionais constantes da directiva inicial.

No presente recurso, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Setembro de 1989, o Governo de Gibraltar pede a anulação do artigo 2.º, n.º 2, da Directiva 89/463, com fundamento no artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE.

Esta Directiva 89/463 contém ainda, no artigo 2.º, n.º 2, uma disposição que suspende a sua aplicação ao aeroporto de Gibraltar, com a seguinte redacção:

Nos termos do artigo 91.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o Conselho deduziu uma questão prévia de inadmissibilidade e pediu ao Tribunal de Justiça que decida esta questão sem entrar na apreciação da questão de mérito.

«A aplicação das disposições da presente directiva ao aeroporto de Gibraltar será suspensa até começarem a ser aplicados os acordos previstos na declaração conjunta dos ministros dos Negócios Estrangeiros do Reino de Espanha e do Reino Unido, de 2 de Dezembro de 1987. Nessa data, os Governos do Reino de Espanha e do Reino Unido informarão o Conselho sobre o assunto.»

Nos termos do artigo 93.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça admitiu, em apoio das conclusões do recorrido, a intervenção do Reino de Espanha, por despacho de 15 de Novembro de 1989, do Reino Unido, por despacho de 17 de Janeiro de 1990, e da Comissão das Comunidades Europeias, por despacho de 21 de Fevereiro de 1990.

A declaração conjunta dos ministros dos Negócios Estrangeiros do Reino de Espanha e do Reino Unido, de 2 de Dezembro de 1987, prevê designadamente, no n.º 8, que o regime de utilização conjunta do aeroporto de Gibraltar começará a ser aplicado quando as autoridades britânicas notificarem as autoridades espanholas homólogas da entrada em vigor da legislação necessária para o ponto 3.3. (controlo aduaneiro e de imigração em cada um dos terminais) produzir efeitos e da

Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal de Justiça decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução quanto ao pedido de inadmissibilidade. Todavia, fez algumas perguntas ao recorrente e ao Reino Unido.

## II — Pedidos das partes

O *Conselho* conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar o recurso inadmissível;

— condenar o recorrente nas despesas.

O *Governo de Gibraltar* conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— rejeitar a questão prévia de inadmissibilidade;

— condenar o Conselho e os intervenientes nas despesas;

— supletivamente, decidir a questão prévia conjuntamente com a questão de mérito.

O *Reino de Espanha*, o *Reino Unido* e a *Comissão*, intervenientes em apoio dos pedidos do Conselho, concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar o recurso inadmissível;

— condenar o recorrente nas despesas.

## III — Resumo dos fundamentos e dos argumentos das partes

O Conselho baseia os argumentos da sua questão prévia de inadmissibilidade no artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado CEE, em quatro fundamentos:

A — Ilegitimidade processual do recorrente

B — Natureza do acto impugnado

C — A disposição impugnada não diz directamente respeito ao recorrente

D — A disposição impugnada não lhe diz individualmente respeito

A — *Quanto à ilegitimidade processual do recorrente*

1. O *Conselho* contesta que o *Governo de Gibraltar* tenha personalidade e capacidade jurídicas para agir nos termos do direito britânico. Sustenta que a interposição de um recurso como o presente é da competência do governador.

2. O *Governo de Gibraltar* alega ter personalidade jurídica e capacidade para agir contentiosamente perante os órgãos jurisdicionais de Gibraltar e do Reino Unido.

Mais precisamente, resulta de um parecer para o qual remete que, mesmo que a personalidade jurídica do governo recorrente não exista de um ponto de vista jurídico estrito, na prática jurisdicional britânica ele está habilitado a agir, uma vez que a expressão «o governo» é sinónimo de «a coroa».

Remetendo para o mesmo parecer, o Governo de Gibraltar sustenta que a decisão de interposição do presente recurso é da sua própria competência, uma vez que a disposição impugnada incide sobre uma questão de interesse local determinado, nos termos do artigo 55.º do decreto de 23 de Maio de 1969 relativo à Constituição de Gibraltar e do despacho do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da mesma data, pontos III (d) e IV (a), da lista anexa, da qual constam as competências em matéria de turismo e do terminal aéreo civil. Acrescenta que a representação do governo pelo seu primeiro-ministro («Chief Minister») resulta dos artigos 45.º, n.º 2, 50.º e 55.º do decreto relativo à Constituição de Gibraltar.

Além disso, o Governo de Gibraltar entende que o Tribunal de Justiça não pode ser considerado como um tribunal estrangeiro e que o recurso não constitui uma causa de natureza internacional da competência do Governo de Gibraltar.

3. Nas suas observações em apoio da questão prévia de inadmissibilidade, o *Reino Unido* alega que, apesar de o Governo de Gibraltar ter alguma legitimidade para agir perante os órgãos jurisdicionais britânicos, ela apenas lhe foi conferida a fim de facilitar as acções deduzidas pela ou contra a coroa; esta competência de ordem processual não lhe atribui a qualidade de «pessoa colectiva» na acepção do artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado.

O Reino Unido considera que a prerrogativa confiada às entidades referidas no artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado pressupõe que as pessoas colectivas referidas no artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado, exerçam actividades manifestamente diferentes das das instituições do primeiro parágrafo.

Em seu entender, isso não sucede com o recorrente, uma vez que exerce determinados poderes executivos da coroa. À luz do decreto e do despacho ministerial de 23 de Maio de 1969, o Reino Unido considera que só o governador de Gibraltar tem legitimidade para interpor um tal recurso.

Finalmente, o interveniente recorda que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a personalidade jurídica referida no artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado não coincide necessariamente com a prevista pelas diversas ordens jurídicas dos Estados-membros (acórdão de 28 de Outubro de 1982, *Groupement des agences de voyages/Comissão*, 135/81, *Recueil*, p. 3799, v. especialmente p. 3808, n.º 10).

4. Com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça, o *Reino de Espanha* observa ser necessário analisar a capacidade judiciária em função dos direitos que constituem o objecto do presente recurso.

Sublinha que, ao prever-se, na directiva impugnada, o tráfego aéreo entre os aeroportos dos Estados-membros e não entre terminais, a propriedade do terminal invocada pelo Governo de Gibraltar não pode fundamentar a admissibilidade do recurso.

Além disso, o Reino de Espanha considera que o primeiro-ministro só pode representar o Conselho de Ministros e não o Governo de Gibraltar na aceção do decreto relativo à Constituição de Gibraltar.

## B — Quanto à natureza do acto impugnado

1. O *Conselho* recorda, antes de mais, os termos do artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado e sublinha que um acto normativo de alcance geral não pode ser impugnado por uma pessoa singular ou colectiva.

Tratando-se especificamente de directivas, esses actos vinculam apenas os Estados-membros, nos termos do artigo 189.º, quanto ao resultado a alcançar e exigem a sua transposição para produzirem efeitos jurídicos em relação aos particulares. Por conseguinte, no entender do Conselho, os recursos em que os particulares têm legitimidade são interpostos perante os órgãos jurisdicionais nacionais para impugnar medidas nacionais de transposição.

Além disso, o Conselho observa que a questão suscitada no caso em apreço é diferente da relativa ao reconhecimento de efeito directo a uma directiva.

2. O *Governo de Gibraltar* entende que a legalidade de uma disposição de uma directiva é susceptível de apreciação, nos termos do artigo 173.º do Tratado. Em apoio desta posição, remete tanto para o artigo 164.º do Tratado, relativo à missão do Tribunal de Justiça, como para a interpretação exaustiva das suas competências de controlo da legalidade efectuada no acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho (22/70, Recueil, p. 263).

Invocando os acórdãos de 16 de Junho de 1970, Alcan/Comissão (69/69, Recueil, p. 385), e de 17 de Junho de 1980, Calpak/Comissão (789/79 e 790/79, Recueil, p. 1949), o Governo de Gibraltar considera que a escolha da forma de um acto comunitário não pode alterar a natureza de uma medida e, por conseguinte, as instituições comunitárias não podem opor-se a um pedido nos termos do artigo 173.º, escolhendo simplesmente a forma de directiva.

O recorrente alega que, sendo o artigo 2.º, n.º 2, da Directiva 89/463 idêntico ao artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 87/602, de 14 de Dezembro de 1987, constitui efectivamente uma decisão que não faz parte integrante da directiva. Deste modo, a disposição impugnada, separada da outra parte da directiva, representa uma decisão de aplicação individual.

3. Nas suas observações em apoio do pedido da questão prévia de inadmissibilidade, o *Governo do Reino Unido* salienta que os autores do Tratado não excluíram as directivas do âmbito de aplicação do artigo 173.º, segundo parágrafo, por erro ou inadvertência, mas porque a própria natureza da directiva, que só vincula os Estados-membros e que deve ser aplicada através de medidas nacionais, se opõe a que as pessoas singulares ou colectivas que não sejam os recorrentes institucionais previstos no artigo 173.º, primeiro parágrafo, possam pedir a anulação desses actos. Para o Reino Unido, esta omissão está em conformidade com o sistema do artigo 189.º, que define as diferentes categorias de actos das instituições comunitárias, e com os meios processuais previstos nos termos do Tratado.

4. O *Reino de Espanha* salienta igualmente que as directivas estão excluídas do âmbito de aplicação do artigo 173.º, segundo parágrafo. Invocando o despacho do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1988, *Fédération européenne de la santé animale e o.* (160/88 R, Colect., p. 4121), considera, além disso, que o acto impugnado constitui, pela sua própria natureza, uma directiva e não uma decisão individual relativa ao aeroporto de Gibraltar, uma vez que o artigo em questão não pode ser isolado do conjunto com carácter normativo.

5. A *Comissão* considera que é através da aplicação do artigo 177.º do Tratado, relativo à apresentação de questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça, que os particulares têm possibilidade de fazer com que seja efectuado o controlo da legalidade das directivas.

Contesta que o artigo 2.º, n.º 2, da directiva em causa represente uma decisão dirigida aos Estados-membros que diga directa e individualmente respeito ao recorrente.

Pelo contrário, a *Comissão* entende que a disposição impugnada respeita a todos os transportadores aéreos que pretendam explorar um serviço aéreo regular inter-regional entre o aeroporto de Gibraltar e outro aeroporto da Comunidade.

Apoia-se igualmente na jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdãos de 13 de Março de 1968, *Industria Molitoria Imolese/Conselho*, 30/67, Recueil, p. 171, de 17 de Julho de 1968, *Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho*, 6/68, Recueil, p. 595, de 16 de Abril de 1970, *Compagnie française commerciale et financière/Comissão*, 64/69, Recueil, p. 221), para sustentar que o artigo 2.º, n.º 2, da directiva referida, que incide sobre a aplicação territorial e temporal de

uma directiva, faz parte integrante dessa directiva e participa da sua característica de generalidade.

C — *A disposição impugnada não respeita directamente ao recorrente*

1. O *Conselho* entende que os direitos invocados pelo recorrente se incluem no âmbito do interesse em agir e não estão relacionados com o facto de ser «directamente afectado».

No que respeita à autorização dos serviços aéreos, o *Conselho* sustenta que a consulta do Governo de Gibraltar não é imposta pela lei.

Quanto ao direito, invocado na petição pelo Governo de Gibraltar, de melhorar o bem-estar da população, o *Conselho* considera este argumento «demasiado vago» para que aquele governo possa ser directamente afectado, a este título, pela suspensão temporária da aplicação da directiva.

Do mesmo modo, uma eventual redução do rendimento é, pela sua própria natureza, demasiado indirecta para criar uma situação em que o recorrente seja directamente afectado.

2. O *Governo de Gibraltar* alega que a isenção da aplicação da referida directiva ao aeroporto de Gibraltar tem efeito imediato e que um tratamento menos favorável decorre directamente da directiva. Situa em dois grupos os direitos que entende ter perdido: os direitos de autoridade pública e os direitos pecuniários.

Em primeiro lugar, o recorrente refere o seu direito de participar no processo previsto para a aprovação dos serviços aéreos inter-regionais. Esclarece, designadamente, que, embora a legislação obrigue a Civil Aviation Authority (CAA) do Reino Unido a consultar o «Secretary of State», o hábito de consultar o Governo de Gibraltar tornou-se tão arraigado que a CAA se considera obrigada a consultar as autoridades de Gibraltar.

Em segundo lugar, o Governo de Gibraltar alega o seu direito de melhorar o bem-estar da sua população. Invocando a jurisprudência do Tribunal de Justiça (despacho de 23 de Fevereiro de 1983, *Chris International Foods*, 91/82 e 200/82, Recueil, p. 417), o recorrente considera que a defesa do bem-estar dos habitantes do seu território constitui um interesse suficientemente importante para que o governo seja directamente afectado.

No que respeita aos direitos pecuniários, o Governo de Gibraltar alega que suporta uma redução de receitas como proprietário do terminal do aeroporto (locação e outras), e igualmente de receitas resultantes da cobrança a cada passageiro de uma taxa de saída, de uma taxa de armazenagem sobre as cargas depositadas no aeroporto e, finalmente, de benefícios fiscais provenientes de todos os operadores comerciais do aeroporto sujeitos à sua autoridade.

O recorrente considera que o interesse económico na aplicação da directiva em causa é suficiente para constituir uma situação pela qual ele é directamente afectado.

3. Invocando o despacho do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1988, *Fédération européenne de la santé animale e o./Conselho*, já referido, o *Reino Unido* considera que uma pessoa colectiva nunca pode ser individualmente afectada por uma directiva de alcance geral e que, no caso em apreço, o regime de autorização dos serviços aéreos só diz respeito ao ministro dos Transportes.

O Reino Unido observa que seria incompatível com a própria natureza da directiva considerar que um tal instrumento de harmonização, que deve ser transposto na forma de medidas nacionais, possa dizer directamente respeito a pessoas singulares ou colectivas na acepção do artigo 173.º

A título supletivo, o Governo de Gibraltar não pode ser directamente afectado na sua qualidade governamental, uma vez que a responsabilidade pela aviação civil internacional em Gibraltar é da competência das autoridades do Reino Unido.

4. Com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 18 de Janeiro de 1979, *Société des usines de Beaufort/Conselho*, 103/78 a 109/78, Recueil, p. 17), o *Reino de Espanha* contesta a existência de nexo de causalidade directa entre o acto comunitário e os interesses do recorrente. Por um lado, o cancelamento da suspensão da directiva implica a intervenção dos dois Estados-membros prevista na declaração comum de 1987 para alcançar o resultado da directiva e, por outro, a aplicação desta declaração não levaria automaticamente à abertura das ligações aéreas inter-regionais.

5. Nas suas observações em apoio da questão prévia de inadmissibilidade, a *Comissão* não entende como pode o recorrente invocar «perda de direitos», uma vez que as normas aplicáveis ao aeroporto de Gibraltar se mantiveram idênticas.

recorrente só é proprietário do terminal do aeroporto, mas que não é responsável pelo aeroporto propriamente dito.

2. Apoiando-se no acórdão de 15 de Junho de 1963, Plaumann/*Comissão* (25/62, Recueil, p. 95), o *Governo de Gibraltar* considera-se individualmente afectado na qualidade de autoridade responsável pela autorização de serviços aéreos, em conjunto com a autoridade em matéria de aviação civil, de responsável pela melhoria das condições de vida da população de Gibraltar, de proprietário do terminal e, finalmente, de autoridade com competência exclusiva para a cobrança de taxas, impostos e receitas comerciais.

No que respeita ao processo de autorização dos serviços aéreos, a *Comissão* sustenta que o recorrente não possui qualquer direito individual susceptível de ser directamente afectado. Acrescenta que a suspensão da directiva em nada impede a autoridade britânica de conceder autorizações com base num acordo bilateral de serviços aéreos. Além disso, a *Comissão* considera que os direitos invocados representam direitos derivados, uma vez que a utilização do terminal do aeroporto não é regulamentada pela directiva. Finalmente, a *Comissão* alega que o regime da Directiva 83/416 se mantém aplicável ao aeroporto de Gibraltar e, por conseguinte, o terminal pode obter receitas.

O recorrente reconhece que não é o único a poder invocar um interesse económico na presente causa, mas recorda que ele é o único afectado com tanta intensidade pelo artigo 2.º, n.º 2, da Directiva 89/463. O recorrente observa que o serviço aéreo objecto da directiva não pode ser desenvolvido sem que haja terminais com os seus serviços. Por conseguinte, é demasiado formal a distinção entre a autorização de serviços aéreos e a gestão do aeroporto.

Quanto às receitas futuras, a *Comissão* considera que estas permanecem demasiado hipotéticas para que o governo possa ser considerado a este título directamente afectado.

D — *A disposição impugnada não diz individualmente respeito ao recorrente*

Finalmente, o *Governo de Gibraltar* alega que a referência no artigo 2.º, n.º 2, da directiva ao aeroporto de Gibraltar constitui, por si só, um indício suficiente de individualização.

1. O *Conselho* faz uma distinção entre a gestão do aeroporto e o objecto da directiva em causa, ou seja, a autorização dos serviços aéreos. Sublinha que o artigo 2.º, n.º 2, da directiva também respeita a todos os outros aeroportos da Comunidade das categorias II e III susceptíveis de manter ligações aéreas com Gibraltar. Finalmente, alega que o

3. O *Governo do Reino Unido* observa, invocando o acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Janeiro de 1979, *Société des usines de Beaufort*, já referido, que o artigo 2.º, n.º 2, da directiva não foi redigido tendo em

conta a situação do Governo de Gibraltar, mas sim as circunstâncias específicas do território de Gibraltar e, em especial, a aplicação da declaração conjunta de 2 de Dezembro de 1987. Além disso, o Reino Unido considera que uma medida de aplicação genérica não perde a sua natureza pelo simples facto de ser possível individualizar os interessados.

4. O *Reino de Espanha* considera antes de mais que o alcance da directiva é geral e abstracto. A possibilidade de individualizar as pessoas afectadas não significa a comprovação de um interesse individual.

Em seguida, considera que só os dois Estados-membros referidos na disposição impugnada poderiam ter um interesse individual em relação à emissão das autorizações previstas na directiva, uma vez que uma autoridade local como o Conselho de Ministros de Gibraltar não tem, em qualquer caso, competência nesta matéria.

Além disso, o Reino de Espanha considera que a defesa dos interesses gerais de Gibraltar incumbe ao Reino Unido.

Finalmente, o Governo espanhol observa que o recorrente, na sua qualidade de proprietário do terminal do aeroporto, não pode ser individualmente afectado, uma vez que se encontra em situação que não difere da do concessionário de uma loja situada no mesmo aeroporto.

5. A *Comissão* considera, como já referiu na análise da natureza do acto impugnado, que a disposição impugnada respeita a todos os aeroportos abertos aos serviços aéreos inter-regionais.

Acrescenta também que a cobrança de taxas e direitos no aeroporto, invocada pelo recorrente para justificar o seu interesse em agir, não constitui objecto da directiva.

Deste modo, no entender da Comissão, o Governo de Gibraltar não é afectado pela disposição impugnada em razão de determinados atributos que lhe são próprios ou de circunstâncias que o diferenciam de todos os outros indivíduos.

#### IV — Respostas às perguntas feitas às partes

##### A — Primeira pergunta

Solicita-se ao recorrente e ao Reino Unido que esclareçam se, em sua opinião, o território de Gibraltar na qualidade de território sob administração é dotado de personalidade jurídica e/ou se essa personalidade é reconhecida também a algumas instituições do território, em especial ao Conselho de Ministros.

Se a resposta à primeira questão for afirmativa, qual a autoridade com capacidade para representar o território de Gibraltar e agir em seu nome?

No que respeita ao terreno em que está construído o terminal do aeroporto, o seu registo em nome do governo significa que ele é propriedade do conjunto dos órgãos que constitucionalmente integram o poder executivo

em Gibraltar, ou apenas do Conselho de Ministros, ou ainda propriedade do território e não dos órgãos que representam este último?

Além disso, convidam-se as partes a esclarecer sob que designação estão inscritos os bens de raiz que são propriedade de outros órgãos públicos de Gibraltar?

### *Respostas*

1. O *recorrente* considera que o território de Gibraltar, enquanto domínio, não tem personalidade jurídica. Nos termos do direito britânico, a personalidade jurídica é reconhecida às pessoas singulares ou colectivas instituídas por lei ou pela coroa. Em Gibraltar, esta personalidade jurídica é atribuída à coroa como soberana de Gibraltar, sob a designação de «Governo de Gibraltar».

A representação do Governo de Gibraltar é assegurada para as «questões de interesse local determinado», pelo «Chief Minister» ou pelo Conselho de Ministros e, em relação a outros assuntos, pelo governador.

No que respeita à propriedade dos terrenos do aeroporto, é necessário distinguir entre os que pertencem à coroa como soberana do Reino Unido para fins de defesa (a pista do aeroporto) e os que pertencem à coroa representada pelo Governo de Gibraltar para outros fins (o terminal do aeroporto).

2. O *Reino Unido* esclarece, como o *recorrente*, que não é Gibraltar que possui

personalidade jurídica mas sim a coroa, uma vez que o direito britânico faz a distinção entre as funções da coroa representada pelo Governo de Gibraltar e as funções da coroa representada pelo Governo do Reino Unido.

Por analogia com o processo aplicável nos órgãos jurisdicionais de Gibraltar, pode-se admitir que as acções interpostas pela coroa representada pelo Governo de Gibraltar, caso o seu objecto respeite a uma «questão de interesse local determinado», devam ser interpostas pelo «Attorney General» sob a orientação do Conselho de Ministros ou do ministro competente. Porém, uma vez que, no entender do Governo do Reino Unido, o objecto da presente acção não é equiparável a uma «questão de interesse local determinado», só pode ser validamente intentada sob a orientação do governador de Gibraltar.

Além disso, o terreno em que o terminal do aeroporto está construído estava, na altura da interposição do presente recurso, atribuído à coroa representada pelo Reino Unido. Constituiu objecto de uma autorização de ocupação do ministro britânico da Defesa a favor do Governo de Gibraltar, proprietário na altura do edifício do terminal.

### B — *Segunda pergunta*

Convidam-se o *recorrente* e o *Reino Unido* a indicar o fundamento legal em que se baseia a representação do Governo de Gibraltar

pelo «Chief Minister». Mais em geral, quais os órgãos a que se refere a constituição de Gibraltar quando menciona o «Governo de Gibraltar». Trata-se da administração instituída pela coroa na sua globalidade, ou do conjunto dos órgãos referidos no capítulo consagrado ao poder executivo, isto é, o governador, o conselho de Gibraltar, o Conselho de Ministros, o Chief Minister e os ministros, ou de alguns destes órgãos ou até de um dentre eles?

Convidam-se as partes referidas a esclarecer, caso o «Governo de Gibraltar» inclua vários órgãos, se consideram que cada um destes órgãos está habilitado, no que respeita aos assuntos da sua competência, a intentar uma acção em nome deste governo ou se entendem que só alguns têm tal prerrogativa e em que textos legislativos ou práticas baseiam a sua convicção sobre este assunto?

### Respostas

1. O *recorrente* entende que o fundamento jurídico para o «Chief Minister» representar o Governo de Gibraltar é o capítulo IV da Constituição de Gibraltar, que confia o poder executivo ao governador, precisando, por um lado, que este último o exerce directa ou indirectamente e, por outro, que outras pessoas ou autoridades podem exercer as funções que lhes estão legalmente atribuídas. As disposições seguintes contidas neste capítulo estabelecem o poder legal que o «Chief Minister» exerce em execução das decisões do Conselho de Ministros relativamente às «questões de interesse local determinado».

O Governo de Gibraltar mencionado na Constituição integra os diferentes órgãos nela referidos. A capacidade judiciária de cada um deles para agir em nome do Governo de Gibraltar no âmbito da sua competência constitucional decorre implicitamente da parte de poder executivo que lhe foi confiada. Além disso, determinados órgãos institucionais têm personalidade jurídica própria, tais como o governador, o «Chief Minister», o Conselho de Ministros e o «Attorney-General», que podem propor acções no âmbito das suas competências, quer em seu próprio nome quer em nome do Governo de Gibraltar.

2. O *Reino Unido* recorda que o artigo 45.º da Constituição de Gibraltar atribui ao governador o poder executivo do Governo de Gibraltar.

Relativamente às «questões de interesse local determinado», o governador deve consultar o Conselho de Ministros ou o ministro competente e agir em conformidade com os seus pareceres. No que respeita a estas questões, o Conselho de Ministros ou o ministro competente não têm autoridade sobre o Governo de Gibraltar.

Em relação às outras questões, apesar de o governador poder ser obrigado a consultar o Conselho de Gibraltar, o Conselho de Ministros e o «Chief Minister» não têm autoridade sobre o Governo de Gibraltar.

## C — Terceira pergunta

legal do «Chief Minister» e do Conselho de Ministros para agirem neste processo.

Convidam-se os Governos de Gibraltar e do Reino Unido a esclarecerem se compete apenas ao governador definir através de instruções de Sua Majestade as «questões de interesse local determinado», na acepção do artigo 55.º da Constituição de Gibraltar, se o governador adoptou, nos domínios que são objecto do litígio, as directivas escritas mencionadas pelo Reino Unido e, em caso afirmativo, quais as autoridades públicas de Gibraltar a que estas directivas atribuem poderes. Convidam-se as partes a apresentar estes documentos.

2. No entender do *Reino Unido*, uma vez que nenhuma directiva foi comunicada, nos termos do artigo 55.º da Constituição de Gibraltar, desde o despacho ministerial de 23 de Maio de 1969, tem sido hábito considerar que o terminal aéreo civil, referido nesse despacho, se integra nas «questões de interesse local determinado»<sup>1</sup>.

*Respostas*

1. O *recorrente* refere que as «questões de interesse local determinado» previstas no artigo 55.º da Constituição de Gibraltar foram, inicialmente, fixadas no despacho ministerial de 23 de Maio de 1969 dirigido ao governo e publicado com a Constituição. Nestas questões contam-se designadamente o «desenvolvimento económico», o «turismo» e o «terminal do aeroporto civil», que de forma evidente respeitam ao objecto do presente processo.

O governador, única entidade habilitada nos termos do artigo 55.º da Constituição para decidir se uma questão é ou não «questão de interesse local determinado», não exerceu este poder no caso em apreço. Esta passividade indica que ele não contesta o poder

Porém, decorre claramente do n.º 4 do despacho ministerial que entre as excepções gerais que há a fazer na lista destas questões se contam «a aplicação a Gibraltar das convenções internacionais, o cumprimento por Gibraltar das obrigações internacionais contraídas e a participação de Gibraltar em organizações internacionais especializadas». Ora, na presente causa contesta-se precisamente a aplicação do Tratado CEE e o cumprimento das obrigações dele decorrentes, bem como a aplicação de acordos bilaterais actuais e futuros em matéria de serviços aéreos. Uma acção judicial em nome do Governo de Gibraltar relativa aos serviços aéreos inter-regionais entre Estados-membros e com base na Directiva 89/463 só pode ser deduzida, na hipótese mais favorável ao recorrente, sob instruções do governador de Gibraltar.

1 — Posteriormente, o Governo do Reino Unido esclareceu que tinham sido publicadas na *Gazette de Gibraltar* de 12 de Setembro de 1969 directivas que reproduziam em termos idênticos as disposições relativas ao terminal aéreo civil constantes do despacho de 23 de Maio de 1969.

D — *Quarta pergunta*

Convidam-se o recorrente e o Reino Unido a esclarecer, eventualmente apresentando os respectivos textos, quais as autoridades locais que estão associadas, e exactamente em que condições, ao processo de autorização dos serviços aéreos em Gibraltar?

*Respostas*

1. O *recorrente* recorda que o Governo de Gibraltar é sistematicamente consultado pela Civil Aviation Authority em relação a todos os pedidos de autorização de transporte aéreo relativos a Gibraltar. A este propósito, apresenta o texto do artigo 16.º dos Civil Aviation Authority Regulations, bem como duas cartas de 29 de Abril e 1 de Maio de 1991 e uma decisão de 25 de Junho de 1991 sobre pedidos relativos à rota Londres-Gibraltar. Daí decorre designadamente que, neste processo, o Governo de Gibraltar apresentou observações escritas e alegações orais e que a sua opinião foi largamente tida em conta pela autoridade competente.

2. O *Reino Unido* esclarece, apresentando-as, que as principais disposições legais pertinentes estão contidas na lei de 1982 sobre a aviação civil (artigos 64.º a 70.º e 105.º) e nos regulamentos de 1991 sobre a administração da aviação civil. Nos termos destes diplomas, quando a Civil Aviation Authority (CAA), entidade competente para as autorizações relativas a aviões registados no Reino Unido ou em território sob a sua administração, recebe um pedido de autorização de voo com destino ou partida de Gibraltar, deve consultar o ministro dos Negócios Estrangeiros. Na altura da interposição do presente recurso, este consultava o Governo de Gibraltar. Porém, desde há dezoito meses,

por razões de comodidade, a CAA envia os pedidos de parecer tanto ao ministro dos Negócios Estrangeiros como ao Governo de Gibraltar. Ao tomar as suas decisões, sempre teve em plena conta as questões suscitadas por este último <sup>2</sup>.

Outros textos legislativos, igualmente apresentados, são aplicáveis, dos quais decorre designadamente que o ministro dos Transportes é a autoridade competente para autorizar em Gibraltar a exploração comercial de aviões registados noutros territórios fora do Reino Unido ou fora da sua administração. O ministro, que pode parcialmente delegar esse poder no governador, adopta as suas decisões após ter recebido um parecer das autoridades de Gibraltar e após ter consultado o CAA. No que respeita à negociação de direitos de tráfego para serviços aéreos comerciais regulares de Gibraltar para o estrangeiro, ela incumbe fundamentalmente ao ministro dos Transportes em colaboração com o ministro dos Negócios Estrangeiros.

E — *Quinta pergunta*

Convidam-se o recorrente e o Reino Unido a fornecer ao Tribunal de Justiça todos os esclarecimentos úteis, apresentando os documentos que a este respeito sejam pertinentes, quanto ao estatuto do aeroporto de Gibraltar à data da adopção da disposição impugnada e, designadamente, a responder às seguintes questões. Quem é, ou era nesta data, o proprietário do aeroporto no seu conjunto (e

2 — O Governo do Reino Unido esclareceu posteriormente que, na altura da interposição do presente recurso, a prática da CAA já consistia em enviar os seus pedidos de parecer ao Governo de Gibraltar.

não apenas do terminal)? Com base em que textos legislativos ou em que princípios? Qual a entidade encarregada da sua exploração e, designadamente, da manutenção das pistas e de outras infra-estruturas? Qual a forma jurídica da gestão do aeroporto? Que autoridade foi ou é responsável pelo policiamento deste aeroporto? Qual o fundamento para a cobrança de taxas e impostos relacionados com a exploração do aeroporto e do seu terminal? Ainda que os serviços do Reino Unido não tenham responsabilidades directas na matéria, terão, porém, direitos, e quais, quanto à disposição e exploração do terminal do aeroporto ou sobre a utilização dos fundos provenientes desta exploração?

A polícia de Gibraltar está encarregada da manutenção da ordem no interior do terminal do aeroporto civil. O policiamento da pista é assegurado pelo pessoal do Ministério da Defesa.

Em harmonia com o despacho de 1986 relativo às importações e exportações, o Governo de Gibraltar cobrou em 1989 taxas sobre o combustível vendido para os aviões, direitos aduaneiros sobre os artigos importados e impostos sobre as vendas de artigos com franquia de direitos. Além disso, foram cobradas taxas de desembarque pelo ministro da Defesa, o qual pagou ao Governo de Gibraltar taxas de utilização da pista.

### Respostas

1. O *recorrente* afirma que, na data da disposição impugnada, a propriedade do aeroporto estava dividida em duas partes. O Governo de Gibraltar era proprietário do terminal, ao passo que o Ministério da Defesa do Reino Unido era proprietário da pista e da torre de controlo.

Finalmente, segundo o *recorrente*, as autoridades do Reino Unido não têm «responsabilidade directa» no que respeita à disposição e exploração do terminal do aeroporto nem à utilização dos fundos provenientes da sua exploração.

A exploração e a manutenção em funcionamento de cada uma destas partes eram asseguradas sob responsabilidade do respectivo proprietário. No que respeita à gestão do terminal, ela estava confiada à sociedade Gibraltar Airport Services, metade de cujo capital pertencia ao Governo de Gibraltar (pertencendo a outra metade aos British Airport Services) a qual dava de arrendamento as instalações de controlo às companhias aéreas e os espaços comerciais a exploradores independentes. A título de exemplo, foram apresentados dois contratos de locação.

2. O *Reino Unido* esclarece que, na data da interposição do presente recurso, o edifício do terminal do aeroporto era propriedade da coroa representada pelo Governo de Gibraltar, e recorda que o terreno onde está construído foi objecto de uma autorização de ocupação emitida em 30 de Janeiro de 1990 pelo ministro da Defesa (autorização junta aos autos). Todos os outros elementos do aeroporto estavam afectos à coroa representada pelo Governo do Reino Unido (ministro da Defesa).

Quanto à exploração do aeroporto, ela competia ao Governo de Gibraltar relativamente ao funcionamento do terminal e ao ministro da Defesa britânico em relação ao fornecimento dos principais equipamentos (dispositivos auxiliares de navegação aérea, veículos de socorro e de abastecimento, reservatórios de combustíveis) e à manutenção em funcionamento das pistas e das diversas instalações.

As formas jurídicas de gestão do aeroporto eram as seguintes: o terminal era gerido pela sociedade Gibraltar Airport Services, ao passo que as actividades aeroportuárias que não dependiam do terminal eram geridas pela Royal Air Force, esclarecendo-se que os serviços de escala eram fornecidos aos aviões civis pela sociedade privada Blands, com base num contrato celebrado com o Ministério da Defesa.

O ministro da Defesa era responsável pela manutenção da ordem em todo o aeroporto, excepto no terminal civil e nas vias de acesso ao terminal, as quais se incluíam na responsabilidade do Governo de Gibraltar. Todavia, deve-se esclarecer que a polícia de Gibraltar não constitui uma «questão de interesse local determinado» e depende da autoridade do governador, assim como os processos em matéria aduaneira e de imigração.

No que respeita à matéria colectável de taxas e direitos relativos à exploração do aeroporto, a situação era a seguinte. As companhias aéreas civis pagavam taxas de desembarque e de estacionamento ao ministro da Defesa e direitos de escala à sociedade

Blands; os passageiros pagavam, na compra do seu bilhete de avião, direitos à sociedade Gibraltar Airport Services, incluindo um direito pago ao Governo de Gibraltar; o Ministério da Defesa pagava a este último renda pelas áreas de escritórios situados no edifício do terminal, ao passo que o Governo de Gibraltar não pagava qualquer direito ao ministério pelo terreno em que estava implantado o terminal.

Finalmente, note-se que, desde a interposição do presente recurso, a propriedade do edifício do terminal e do terreno em que está implantado foi cedido à sociedade Gibraltar Development Corporation, criada em 3 de Maio de 1990. A transmissão da propriedade, que ocorreu em várias fases, ficou definitivamente concluída em 11 de Outubro de 1990.

*F — Quanto ao pedido de apresentação de documentos*

Tendo sido convidados pelo Tribunal de Justiça a apresentarem as plantas que permitam determinar exactamente a situação do aeroporto de Gibraltar, do terminal existente e do novo terminal, cuja construção está prevista na declaração comum de 2 de Dezembro de 1987, o recorrente, o Reino Unido e o Reino de Espanha apresentaram diversos documentos cartográficos e fotográficos.

F. Grévisse  
Juiz-relator