SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 13 de julio de 2000 *

En el asunto C-423/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por la Corte d'appello di Napoli (Italia), destinada a obtener, en el procedimiento iniciado por

Alfredo Albore,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 6, 52, 56 del Tratado CE (actualmente artículos 12 CE, 43 CE y 46 CE, tras su modificación) y 67 del Tratado CE (derogado por el Tratado de Amsterdam),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: J.C. Moitinho de Almeida, Presidente de Sala; C. Gulmann, J.-P. Puissochet (Ponente), V. Skouris y la Sra. F. Macken, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Cosmas;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

* Lengua de procedimiento: italiano.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Sr. Albore, por él mismo;

— en nombre del Gobierno italiano, por el profesor U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. P.G. Ferri, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. K. Paraskevopoulou-Gregoriou, mandataria *ad-litem* del Consejo Jurídico del Estado, y S. Vodina, auditora del Servicio Jurídico Especial — Sección de Derecho Europeo del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. A. Aresu y la Sra. M. Patakia, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Gobierno italiano, representado por el Sr. P.G. Ferri; del Gobierno helénico, representado por la Sra. K. Paraskevopoulou-Gregoriou, y de la Comisión, representada por el Sr. E. Traversa, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, expuestas en la vista de 26 de enero de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de marzo de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 29 de octubre de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de noviembre siguiente, la Corte d'appello di Napoli planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 6, 52, 56 del Tratado CE (actualmente artículos 12 CE, 43 CE y 46 CE, tras su modificación) y 67 del Tratado CE (derogado por el Tratado de Amsterdam).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un recurso de apelación interpuesto por el Sr. Albore, Notario, contra la resolución del Tribunale civile e penale di Napoli por la que se desestimó su recurso contra la negativa del Conservatore del Registro de la Propiedad de Nápoles a inscribir la compraventa de dos inmuebles en favor de nacionales alemanes, por no haber solicitado éstos la autorización del Prefetto requerida por la Ley italiana para los inmuebles situados en zonas del territorio declaradas de importancia militar.

Marco jurídico nacional

3 La Ley italiana nº 1095, de 3 de junio de 1935, por la que se establecen disposiciones específicas para la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles

situados en las provincias que lindan con las fronteras terrestres (GURI nº 154, de 4 de julio de 1935), en su versión modificada por la Ley nº 2207, de 22 de diciembre de 1939 (GURI nº 53, de 2 de marzo de 1939), dispone, en su artículo 1:

«Todos los actos de enajenación total o parcial de bienes inmuebles situados en las zonas de las provincias que lindan con las fronteras terrestres quedarán supeditados a la autorización del Prefetto de la provincia.»

4 A tenor del artículo 2 de la misma Ley, los actos de enajenación no podrán ser inscritos en los Registros públicos por los servicios competentes «si no se aporta la prueba de que el Prefetto los ha autorizado».

5 A tenor del artículo 18 de la Ley nº 898, de 24 de diciembre de 1976, por la que se establece una nueva normativa sobre servidumbres en beneficio de instalaciones militares (GURI nº 8, de 11 de enero de 1977), en su versión modificada por la Ley nº 104, de 2 de mayo de 1990 (GURI nº 105, de 8 de mayo de 1990; en lo sucesivo, «Ley nº 898/76»):

«Las disposiciones contempladas en los artículos 1 y 2 de la Ley nº 1095, de 3 de junio de 1935, en su versión modificada por la Ley nº 2207, de 22 de diciembre de 1939, se aplicarán también a las zonas del territorio nacional declaradas de importancia militar mediante Decreto del Ministro de Defensa, adoptado de común acuerdo con el Ministro del Interior y publicado en la *Gazzetta Ufficiale*.

La autorización del Prefetto y el dictamen de la autoridad militar, que para los actos de enajenación total o parcial de bienes inmuebles impone la Ley nº 1095, de 3 de junio de 1935, en su versión modificada por la Ley nº 2207, de 22 de

diciembre de 1939, no se exigirán para los actos de venta total o parcial a nacionales italianos o a las Administraciones del Estado, incluidos los organismos autónomos, a los municipios, a las provincias o a los demás entes públicos de carácter económico, así como a cualquier otra persona jurídica, pública o privada, de nacionalidad italiana.»

El litigio principal

6 El 14 de enero de 1998, dos nacionales alemanes, los Sres. Uwe Rudolf Heller y Rolf Adolf Kraas, adquirieron dos inmuebles situados en Barano d'Ischia, en una zona del territorio italiano declarada de importancia militar, sin haber solicitado la autorización del Prefetto. A falta de tal autorización, el Conservatore del Registro de la Propiedad de Nápoles denegó la inscripción de la compraventa de los inmuebles.

7 El Notario ante el cual se celebró la operación, el Sr. Albore, interpuso un recurso contra dicha denegación ante el Tribunale civile e penale di Napoli, con objeto de que no se aplicase a la compraventa de que se trata, celebrada en favor de nacionales de un Estado miembro de la Comunidad, la legislación nacional que impone únicamente a los extranjeros el procedimiento de obtención de la autorización del Prefetto.

8 A raíz de la desestimación de su recurso por el Tribunale el 20 de mayo de 1998, el Sr. Albore recurrió en apelación ante la Corte d'appello di Napoli contra esta resolución desestimatoria.

9 Tras haber recordado que no procede aplicar las normas de Derecho interno incompatibles con el ordenamiento jurídico comunitario, la Corte d'appello llegó a la conclusión de que la legislación nacional controvertida, aplicada a nacionales de Estados miembros de la Comunidad, parecía contraria a las disposiciones del Tratado CE relativas a la prohibición de cualquier discriminación por razón de la nacionalidad, a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales, sin que pareciera basarse, habida cuenta de su carácter general y de su alcance, en razones de orden público o de seguridad y salud públicas que, a la luz del Tratado, pudieran justificar semejante discriminación.

10 Dadas las diferentes interpretaciones efectuadas a este respecto por los diversos Tribunales italianos competentes, la Corte d'appello consideró necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

11 Por consiguiente, suspendió el procedimiento y solicitó al Tribunal de Justicia que dilucidara si los artículos 6, 52, 56 y 67 del Tratado se oponen a disposiciones como el artículo 18 de la Ley nº 898/76, que supedita a la autorización del Prefetto la adquisición de inmuebles situados en una zona del territorio nacional declarada de importancia militar, salvo si el adquirente es una persona pública o privada de nacionalidad italiana.

Sobre la cuestión prejudicial

12 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente al Tribunal de Justicia que dilucide si las disposiciones del Tratado relativas a la

prohibición de cualquier discriminación por razón de la nacionalidad, a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales se oponen a la legislación nacional de un Estado miembro que dispensa a los nacionales de dicho Estado, y sólo a ellos, del deber de solicitar una autorización administrativa para cualquier adquisición de un bien inmueble situado en una zona del territorio nacional declarada de importancia militar.

13 El Gobierno italiano estima que no procede admitir la cuestión prejudicial, puesto que la nacionalidad alemana de los adquirentes de los bienes no basta para concluir que la operación de que se trata en el procedimiento principal se realizó en el marco del ejercicio de una libertad garantizada por el Derecho comunitario, sin que ningún otro elemento de hecho permita considerar que el litigio está comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

14 La observación del Gobierno italiano sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial carece de fundamento. En efecto, la adquisición de un inmueble en el territorio de un Estado miembro por un no residente, sean cuales fueren las razones que la hayan motivado, constituye una inversión inmobiliaria comprendida en la categoría de los movimientos de capitales entre los Estados miembros. La libertad de estos movimientos está garantizada por el artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE) (véase la sentencia de 1 de junio de 1999, Konle, C-302/97, Rec. p. I-3099, apartado 22).

15 Por consiguiente, procede responder a la cuestión prejudicial.

16 El artículo 18 de la Ley nº 898/76, al eximir únicamente a los nacionales italianos del deber de obtener una autorización para la adquisición de un inmueble en determinadas zonas del territorio nacional, crea, frente a los nacionales de los

demás Estados miembros, una restricción discriminatoria de los movimientos de capitales entre los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia Konle, antes citada, apartado 23).

17 Tal discriminación está prohibida por el artículo 73 B del Tratado, si no se justifica por un motivo admitido a este respecto por el Tratado.

18 Si bien en la resolución de remisión no se menciona justificación alguna, ni tampoco en las observaciones escritas presentadas por el Gobierno italiano, del objeto de la legislación de que se trata se desprende que la adopción de la medida controvertida puede considerarse motivada por razones de seguridad pública, concepto que, en el sentido del Tratado, comprende la seguridad exterior de un Estado miembro (véase la sentencia de 4 de octubre de 1991, Richardt y «Les Accessoires Scientifiques», C-367/89, Rec. p. I-4621, apartado 22).

19 Sin embargo, las exigencias de la seguridad pública sólo pueden justificar excepciones a las normas del Tratado, como la de la libre circulación de capitales, si se respeta el principio de proporcionalidad, es decir, dentro de los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución del objetivo perseguido (véase la sentencia de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartado 38).

20 Además, en virtud del artículo 73 D, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 58 CE, apartado 3), tales exigencias no pueden invocarse para justificar medidas que constituyan un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta de la libre circulación de capitales.

21 A este respecto, la mera alegación de los imperativos de la defensa del territorio nacional, cuando el Estado miembro afectado no se encuentre en la situación del

artículo 224 del Tratado CE (actualmente artículo 297 CE), no puede bastar para justificar que se discrimine, por razón de la nacionalidad, a los nacionales de los demás Estados miembros a la hora de acceder a la propiedad de inmuebles en toda una parte del territorio nacional del primer Estado.

22 Sólo cabría una solución distinta si se demostrase, para cada una de las zonas en las que se aplica la restricción, que un trato no discriminatorio de los nacionales de todos los Estados miembros implicaría que los intereses militares del Estado miembro afectado corriesen riesgos reales, concretos y graves, que no pudieran evitarse por procedimientos menos restrictivos.

23 Al no disponer el Tribunal de Justicia de elementos que le permitan apreciar si tal demostración es posible en lo que atañe a la isla de Ischia, corresponde al órgano jurisdiccional de remisión pronunciarse, en el litigio principal, sobre la existencia o inexistencia de justificaciones suficientes en el sentido del apartado anterior.

24 Procede, pues, responder a la cuestión planteada que el artículo 73 B del Tratado se opone a la legislación nacional de un Estado miembro que, por razones relacionadas con las exigencias de la defensa del territorio nacional, dispensa a los nacionales de dicho Estado miembro, y sólo a ellos, del deber de solicitar una autorización administrativa para cualquier adquisición de un bien inmueble situado en una zona del territorio nacional declarada de importancia militar. Sólo cabría una solución distinta si se pudiera demostrar ante el Juez nacional competente que, en una zona determinada, un trato no discriminatorio de los nacionales de todos los Estados miembros implicaría que los intereses militares del Estado miembro afectado corriesen riesgos reales, concretos y graves, que no pudieran evitarse por procedimientos menos restrictivos.

25 A la luz de todo lo expuesto, no procede examinar las cuestiones de interpretación relativas a los artículos 6 y 52 del Tratado.

Costas

26 Los gastos efectuados por los Gobiernos italiano y helénico y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del 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 (Sala Sexta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por la Corte d'appello di Napoli mediante resolución de 29 de octubre de 1998, declara:

El artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE) se opone a la legislación nacional de un Estado miembro que, por razones relacionadas con las

exigencias de la defensa del territorio nacional, dispensa a los nacionales de dicho Estado miembro, y sólo a ellos, del deber de solicitar una autorización administrativa para cualquier adquisición de un bien inmueble situado en una zona del territorio nacional declarada de importancia militar.

Sólo cabría una solución distinta si se pudiera demostrar ante el Juez nacional competente que, en una zona determinada, un trato no discriminatorio de los nacionales de todos los Estados miembros implicaría que los intereses militares del Estado miembro afectado corriesen riesgos reales, concretos y graves, que no pudieran evitarse por procedimientos menos restrictivos.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Skouris Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de julio de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

J.C. Moitinho de Almeida