Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

14 de julho de 2016*

«Reenvio prejudicial — Contratos públicos e liberdade de estabelecimento — Artigo 49.º TFUE — Diretiva 2006/123/CE — Artigo 12.º — Concessões de bens do domínio público marítimo, lacustre e fluvial com interesse económico — Prorrogação automática — Inexistência de concurso público»

Nos processos apensos C-458/14 e C-67/15,

que têm por objeto os pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia, Itália) e pelo Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunal Administrativo Regional da Sardenha, Itália), por decisões de, respetivamente, 5 de março de 2014 e 28 de janeiro de 2015, que deram entrada no Tribunal e Justiça em 3 de outubro de 2014 e em 12 de fevereiro de 2015, nos processos

Promoimpresa Srl (C-458/14)

contra

Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,

Regione Lombardia,

e

Mario Melis e o. (C-67/15)

contra

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

sendo intervenientes:

Alessandro Piredda e o.,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por J. L. da Cruz Vilaça (relator), presidente de secção, A. Tizzano, vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Quinta Secção, A. Borg Barthet, E. Levits, e M. Berger, juízes,

* Língua do processo: italiano.

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 3 de dezembro de 2015,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Promoimpresa Srl, por E. Vaglio, R. Righi e E. Nesi, avvocati,

— em representação do Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, por M. Ballerini e C. Cerami, avvocati,

— em representação da Regione Lombardia, por M. Tamborino, avvocato,

— em representação de Mario Melis e o., por B. Ballero, A. Capacchione, F. Ballero e S. Ballero, avvocati,

— em representação da Comune di Loiri Porto San Paolo, por G. Longheu, avvocato,

— em representação da Provincia di Olbia Tempio, por G. Cosseddu e F. Melis, avvocati,

— em representação de Alessandro Piredda e o., por S. Carboni e S. Dessy, avvocati,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por P. Garofoli, avvocato dello Stato, e L. Serena-Rossi, na qualidade de perita,

— em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vláčil e T. Müller, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo grego, por K. Nasopoulou, na qualidade de agente,

— em representação do Governo neerlandês, por J. Langer, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por G. Conte, A. Tokár e E. Montaguti, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de fevereiro de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 12.º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006, L 376, p. 36), e dos artigos 49.° TFUE, 56.° TFUE e 106.° TFUE.

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios. O primeiro litígio (processo C-458/14) opõe a Promoimpresa Srl ao Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (Consórcio dos Municípios da Costa da Província de Brescia que se situam no lago de Garda e no lago de Idro, Itália, a seguir «consórcio») e à Regione Lombardia (Região da Lombardia, Itália), a propósito, em primeiro lugar, da decisão de o consórcio indeferir o pedido da Promoimpresa de renovação de uma concessão de que beneficiava e que tinha por objeto a exploração de uma zona

do domínio público e, em segundo lugar, da decisão de a Giunta Regionale Lombardia (Conselho da Região da Lombardia) submeter a adjudicação das concessões do domínio público a um procedimento de seleção comparativa. O segundo litígio (processo C-67/15) opõe M. Melis e o. à Comune di Loiri Porto San Paolo (município de Loiri Porto San Paolo, Itália, a seguir «município») e à Provincia di Olbia Tempio (província de Olbia Tempio, Itália), a propósito de decisões relativas à aprovação do plano de utilização do litoral e à adjudicação de concessões de bens do domínio público marítimo, bem como de medidas através das quais a polícia municipal ordenou a M. Melis e o. que retirassem determinados equipamentos do domínio marítimo.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O considerando 39 da Diretiva 2006/123 enuncia:

«A noção de 'regime de autorização' deverá abranger, nomeadamente, os procedimentos administrativos através dos quais são atribuídas autorizações, licenças, aprovações ou concessões, mas também a obrigação de estar inscrito numa ordem profissional ou num registo, numa lista ou base de dados, de ser convencionado junto de um organismo ou de obter uma carteira profissional para poder exercer a atividade. A concessão de uma autorização pode resultar não só de uma decisão formal, mas também de uma decisão tácita que resulte, por exemplo, do silêncio da autoridade competente ou do facto de o interessado estar dependente de um aviso de receção de uma declaração para iniciar a atividade em causa ou para que esta seja considerada lícita.»

4 Nos termos do considerando 57 desta diretiva:

«As disposições da presente diretiva em matéria de regimes de autorização deverão aplicar-se nos casos em que o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício pelos operadores pressupõe uma decisão da autoridade competente. Não abrangem, portanto, as decisões das autoridades competentes de criar entidades públicas ou privadas para a prestação de um determinado serviço, nem a celebração de contratos pelas autoridades competentes para a prestação de determinados serviços, regida pelas regras aplicáveis aos contratos públicos, atendendo a que a presente diretiva não se ocupa das regras aplicáveis aos contratos públicos.»

5 Segundo o artigo 4.º, n.º 6, da referida diretiva, deve entender-se por «regime de autorização» «qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar um prestador ou um destinatário a efetuar uma diligência junto de uma autoridade competente para obter uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício».

6 O artigo 12.º da mesma diretiva, que diz respeito a situações em que um regime de autorização visa permitir o desenvolvimento de atividades económicas que exigem a utilização de recursos naturais escassos, dispõe:

«1. Quando o número de autorizações disponíveis para uma determinada atividade for limitado devido à escassez dos recursos naturais ou das capacidades técnicas utilizáveis, os Estados-Membros devem aplicar um procedimento de seleção entre os potenciais candidatos que dê todas as garantias de imparcialidade e de transparência, nomeadamente, a publicidade adequada do início do procedimento, da sua condução e do seu encerramento.

2. Nos casos referidos no n.º 1, a autorização é concedida por um período limitado adequado e não pode ser objeto de renovação automática, nem prever qualquer outra vantagem em benefício do prestador cuja autorização tenha caducado ou das pessoas que com ele tenham vínculos especiais.

3. Sem prejuízo do n.º 1 e dos artigos 9.° e 10.°, os Estados-Membros podem ter em conta, na definição das regras dos procedimentos de seleção, considerações de saúde pública, objetivos de política social, a saúde e segurança dos trabalhadores assalariados e não assalariados, a proteção do ambiente, a preservação do património cultural e outras razões imperiosas de interesse geral, em conformidade com o direito [da União].»

7 Nos termos do considerando 15 da Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (JO 2014, L 94, p. 1):

«[…] [Não] deverão ser considerados concessões na aceção da presente diretiva determinados acordos que têm por objeto o direito de um operador económico explorar determinados domínios ou recursos públicos, ao abrigo do direito privado ou do direito público, como terrenos ou qualquer propriedade pública, nomeadamente no setor dos portos marítimos ou interiores ou no setor aeroportuário, mediante os quais o Estado ou a autoridade ou entidade adjudicante se limitam a estabelecer condições gerais de utilização, sem adjudicar obras ou serviços específicos. É o que normalmente acontece com o domínio público ou com os contratos de arrendamento de terrenos que, regra geral, contêm as disposições relativas à cessão da propriedade arrendada ao arrendatário, ao seu uso, às obrigações do proprietário e do arrendatário no que respeita à manutenção da propriedade, à duração do arrendamento e à restituição da posse da propriedade ao proprietário, à renda e aos outros encargos acessórios a pagar pelo arrendatário.»

Direito italiano

8 O artigo 1.º, n.º 18, do decreto-legge n.º 194 (Decreto-Lei n.º 194), de 30 de dezembro de 2009 (a seguir «Decreto-Lei n.º 194/2009»), convertido em lei pela legge n.º 25 (Lei n.º 25), de 26 de fevereiro de 2010 (a seguir «Lei n.º 25/2010»), prevê:

«Sem prejuízo da regulamentação relativa à adjudicação de bens a regiões e entidades locais nos termos da Lei n.º 42, de 5 de maio de 2009, e das correspondentes regras de aplicação, no decurso do procedimento de revisão do quadro jurídico em matéria de adjudicação de concessões de bens do domínio público marítimo para fins turístico-recreativos, adjudicação essa que se deve efetuar com base em critérios e modalidades de adjudicação das referidas concessões, através de um acordo no âmbito de uma conferência Estado-regiões na aceção do artigo 8.º, n.º 6, da Lei n.º 131, de 5 de junho de 2003, celebrado no respeito dos princípios da concorrência, da liberdade de estabelecimento, da garantia do exercício, do desenvolvimento, da valorização das atividades económicas e da proteção dos investimentos, bem como tendo em conta o abandono do regime do direito de preferência previsto no artigo 37.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Código da Navegação, a duração das concessões existentes à data da entrada em vigor do presente decreto e que caducam o mais tardar em 31 de dezembro de 2015, é prorrogada até à referida data, […]»

9 Esta disposição foi alterada pelo artigo 34.º-K do decreto legge n.º 179 (Decreto-Lei n.º 179), de 18 de outubro de 2012 (a seguir «Decreto-Lei n.º 179/2012»), inserido com a conversão pela Lei n.º 221, de 17 de dezembro de 2012, da seguinte forma:

«Sem prejuízo da regulamentação relativa à adjudicação de bens a regiões e entidades locais nos termos da Lei n.º 42, de 5 de maio de 2009, e das correspondentes regras de aplicação, no decurso do procedimento de revisão do quadro jurídico em matéria de adjudicação de concessões de bens do domínio público marítimo, lacustre e fluvial para fins turístico-recreativos, para a pesca, a aquacultura e as atividades produtivas conexas e desportivas, bem como as destinadas aos portos de recreio, nos desembarcadouros e em pontos de ancoradouro destinados à navegação de recreio, adjudicação essa que se deve efetuar com base em critérios e modalidades de adjudicação das referidas concessões, através de um acordo no âmbito de uma conferência Estado-regiões na aceção do artigo 8.º, n.º 6, da Lei n.º 131, de 5 de junho de 2003, celebrado no respeito dos princípios da concorrência, da liberdade

de estabelecimento, da garantia do exercício, do desenvolvimento, da valorização das atividades económicas e de proteção dos investimentos, bem como tendo em conta o abandono do regime do direito de preferência previsto no artigo 37.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Código da Navegação, a duração das concessões existentes à data da entrada em vigor do presente decreto e que caducam o mais tardar em 31 de dezembro de 2015, é prorrogada até 31 de dezembro de 2020, […]»

10 O artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 59, de 26 de março de 2010, que transpõe a Diretiva 2006/123, prevê:

«1. Caso o número de licenças disponíveis para uma determinada atividade de serviços seja restrito por razões relacionadas com o caráter limitado dos recursos naturais ou das capacidades técnicas disponíveis, as autoridades competentes aplicam um processo de seleção entre os potenciais candidatos e asseguram que os critérios e as modalidades destinados a garantir a imparcialidade do procedimento, que as autoridades devem observar, serão estabelecidos previamente e objeto de publicação.

2. Aquando da definição das regras do procedimento de seleção, as autoridades competentes podem ter em conta considerações de saúde pública, objetivos de política social, a saúde e segurança dos trabalhadores por conta de outrem e independentes, a […] proteção do ambiente, a preservação do património cultural e outras razões imperiosas de interesse geral conformes ao direito [da União].

3. Os critérios e as modalidades previstos no n.º 1 devem ser respeitados em qualquer decisão relativa à atribuição das licenças.

4. Nos casos previstos no n.º 1, a licença é atribuída por um período determinado e não pode ser renovada automaticamente nem pode ser concedida nenhuma vantagem ao prestador cessante ou a outras pessoas, mesmo que tal se justifique por relações especiais com o primeiro.»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-458/14

11 Por decisões de 16 de junho e de 17 de agosto de 2006, o consórcio adjudicou à Promoimpresa uma concessão para a exploração de uma zona de domínio público para fins de quiosque, varanda, banhos, cais e pontão, que fazia parte do domínio público do lago de Garda.

12 O artigo 3.º dessa concessão previa a cessação da mesma de pleno direito em 31 de dezembro de 2010, sem necessidade de aprovar um ato de interpelação e sem que o concessionário pudesse invocar usos e costumes para continuar a beneficiar da concessão.

13 Paralelamente, a Comissão Europeia considerou, numa notificação para cumprir enviada à República Italiana de 2 de fevereiro de 2009, que o artigo 37.º do Código da Navegação italiano era contrário ao artigo 49.º TFUE, na medida em que previa um direito de preferência a favor do concessionário cessante no âmbito do procedimento de adjudicação das concessões do domínio público marítimo. O legislador italiano interveio a fim de suprimir esse direito de preferência. Em seguida, aquando da conversão do Decreto-Lei n.º 194/2009 na Lei n.º 25/2010, o legislador italiano inseriu uma remissão para um outro texto legislativo, permitindo, por essa via, a renovação automática das concessões de seis em seis anos. Por notificação para cumprir complementar de 5 de maio de 2010, a Comissão considerou que esta remissão, por um lado, privava de qualquer efeito a supressão do direito de preferência e, por outro, era contrária ao artigo 12.º da Diretiva 2006/123 e ao artigo 49.º TFUE. Uma vez que o legislador italiano decidiu revogar a disposição que permitia a referida remissão, a Comissão considerou poder encerrar o processo por infração em 27 de fevereiro de 2012.

14 Em 14 de abril de 2010, a Promoimpresa apresentou um pedido de renovação da concessão de que beneficiava, que o consórcio indeferiu por decisão de 6 de maio de 2011. Este indeferimento baseava-se, por um lado, no facto de a nova concessão não poder ser obtida com base num simples pedido de renovação, mas apenas após um procedimento de concurso público e, por outro, no facto de a concessão caducada estar limitada a uma duração de cinco anos e excluir qualquer forma de renovação automática.

15 A Promoimpresa impugnou esta decisão do consórcio no Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia, Itália), invocando, designadamente, uma violação do artigo 1.º, n.º 18, do Decreto-Lei n.º 194/2009, convertido na Lei n.º 25/2010, porquanto esta disposição previa a prorrogação da data de caducidade das concessões.

16 O órgão de reenvio esclarece que a relação jurídica existente entre a Promoimpresa e o consórcio apresenta as características de uma «concessão» na aceção do direito da União, uma vez que a Promoimpresa dispõe de um direito de utilizar um bem do domínio público mediante o pagamento de uma taxa periódica à administração proprietária desse bem e que o risco de exploração deste último corre por conta da Promoimpresa.

17 Este órgão jurisdicional considera que, ao prever a prorrogação repetida da duração dessas concessões de bens do domínio público, a legislação italiana cria uma restrição injustificada à liberdade de estabelecimento, em especial porque torna praticamente impossível o acesso de qualquer outro concorrente às concessões que caduquem.

18 Nestas circunstâncias, o Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Administrativo Regional da Lombardia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Opõem-se os princípios da liberdade de estabelecimento, da não discriminação e da proteção da concorrência, previstos nos artigos 49.° TFUE, 56.° TFUE e 106.° TFUE, e o princípio da razoabilidade neles consagrado, a uma legislação nacional que, devido a intervenções legislativas sucessivas, determina a prorrogação reiterada do prazo de caducidade de concessões de bens do domínio público marítimo, lacustre e fluvial economicamente relevantes, cuja duração é aumentada por lei em, pelo menos, onze anos, mantendo assim o mesmo concessionário o direito exclusivo de explorar economicamente o bem, não obstante ter terminado o prazo de vigência da concessão adjudicada, com a consequência de os operadores económicos interessados serem privados de qualquer possibilidade de obterem a referida concessão no âmbito de concursos públicos?»

Processo C-67/15

19 M. Melis e o. são, na sua maioria, gestores de atividades turístico-recreativas na zona da praia do município, em virtude de concessões de bens do domínio público marítimo adjudicadas em 2004 por um período de seis anos, seguidamente prorrogados por um ano.

20 Em 2012, M. Melis e o. submeteram um pedido de decisão formal de prorrogação junto do município. Este pedido não teve resposta. M. Melis e o. deduziram deste silêncio que podiam legalmente prosseguir as suas atividades, a partir de maio de 2012, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 18, do Decreto-Lei n.º 194/2009, que previa a prorrogação automática das concessões sobre o domínio público marítimo para as atividades turístico-recreativas.

21 Em 11 de maio de 2012, depois da aprovação do plano de utilização do litoral, o município publicou um anúncio com vista à adjudicação de sete novas concessões sobre bens do domínio público marítimo, algumas das quais se situavam em zonas que já eram objeto das concessões adjudicadas a M. Melis e o.

22 Em 5 de junho de 2012, M. Melis e o. submeteram no Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunal Administrativo Regional da Sardenha, Itália) um pedido de anulação destas decisões do município. Apresentaram em seguida fundamentos adicionais, notificados em 11 de junho de 2012, alargando assim as suas críticas à decisão através da qual o município procedeu à adjudicação das concessões objeto do anúncio de 11 de maio de 2012. M. Melis e o. impugnaram também as medidas por meio das quais a polícia municipal lhes tinha ordenado retirar os seus equipamentos do domínio público marítimo.

23 O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que a relação existente entre M. Melis e o. e o município apresenta as características de uma concessão na aceção do direito da União, uma vez que está em causa a prestação de um serviço e que o risco de gestão é assumido pelos concessionários.

24 Além disso, considera que a prorrogação automática prevista pela legislação nacional constitui um obstáculo à aplicação do direito da União, nomeadamente do artigo 12.º da Diretiva 2006/123 e das disposições do Tratado FUE relativas à livre prestação de serviços e à liberdade de estabelecimento.

25 Nestas circunstâncias, o Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunal Administrativo Regional da Sardenha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Opõem-se os princípios da liberdade de estabelecimento, da não discriminação e da proteção da concorrência, previstos nos artigos 49.° TFUE, 56.° TFUE e 106.° TFUE, a uma legislação nacional que, devido a intervenções legislativas sucessivas, determina a prorrogação reiterada do prazo de caducidade de concessões de bens do domínio público marítimo economicamente relevantes?

2) Opõe-se o artigo 12.º da Diretiva 2006/123[…] a uma disposição nacional como o artigo 1.º, n.º 18, do Decreto-Lei n.º 194, de 29 de dezembro de 2009, convertido na Lei n.º 25 […] com as alterações e aditamentos que lhe foram introduzidos, que permite a prorrogação automática das concessões em vigor sobre o domínio público marítimo destinadas ao exercício de atividades turísticas e recreativas até 31 de dezembro de 2015, ou até 31 de dezembro de 2020, em conformidade com o artigo 34.º-K do Decreto-Lei n.º 179, […] inserido pelo artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 221, de 17 de dezembro de 2012, de conversão do referido decreto lei?»

26 Por decisão de 27 de outubro de 2015, os processos foram apensados para efeitos da fase oral e do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais

27 Em primeiro lugar, o Governo italiano alega que o artigo 1.º, n.º 18, do Decreto-Lei n.º 194/2009, objeto do processo C-458/14, dizia exclusivamente respeito, no momento dos factos do processo principal, às concessões do domínio público marítimo. A aplicação desta disposição às concessões lacustres e fluviais aconteceu posteriormente à adoção dos atos impugnados no órgão jurisdicional de reenvio, pelo que essa disposição não é aplicável *ratione temporis* e *ratione materiae* à concessão em causa neste processo.

28 A este respeito, há que recordar que as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência (acórdão de 6 de outubro de 2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º 12 e jurisprudência referida).

29 Em particular, não compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do sistema de cooperação judiciária estabelecido pelo artigo 267.º TFUE, verificar ou pôr em causa a exatidão da interpretação do direito nacional feita pelo tribunal nacional, a qual é da competência exclusiva deste último. Assim, o Tribunal de Justiça, quando decide a título prejudicial a pedido de um tribunal nacional, deve seguir a interpretação do direito nacional que lhe foi exposta por esse tribunal (acórdão de 6 de outubro de 2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º 13 e jurisprudência referida).

30 Por outro lado, o Tribunal de Justiça só pode recusar-se a responder a uma questão prejudicial submetida à sua apreciação por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (acórdão de 6 de outubro de 2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º 14 e jurisprudência referida).

31 No caso vertente, resulta da decisão de reenvio no processo C-458/14 que, aquando da interposição do seu recurso no TAR Lombardia, a Promoimpresa invocou o artigo 1.º, n.º 18, do Decreto-Lei n.º 194/2009, na versão que resultava da Lei n.º 25/2010, alegando que, embora adotada para as concessões do domínio público marítimo, esta disposição devia também ser aplicada às concessões do domínio público lacustre.

32 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio desse processo admitiu implicitamente essa interpretação, na medida em que considerou que a solução do litígio no processo principal dependia da questão de saber se essa mesma disposição nacional não devia ser aplicada por ser contrária ao direito da União.

33 Em segundo lugar, a Comissão observa que, no momento dos factos relativos a cada um dos processos principais, as concessões adjudicadas aos recorrentes nesses processos não estavam abrangidas, *ratione temporis*, pelo artigo 34.º-K do Decreto-Lei n.º 179/2012. Com efeito, essa disposição, que prorroga até 31 de dezembro de 2020 as concessões relativas a bens do domínio público cuja caducidade estava inicialmente prevista para 31 de agosto de 2015, foi adotada posteriormente às decisões impugnadas no litígio nos processos principais. A referida instituição deduz daqui que as questões prejudiciais apenas são admissíveis na parte em que dizem respeito a uma prorrogação das concessões até 31 de dezembro de 2015.

34 A este respeito, há que recordar, como observou o advogado-geral no n.º 37 das suas conclusões, que, com as suas questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se, de uma forma geral, ao caso de uma regulamentação nacional que prevê uma prorrogação automática e repetida da data de caducidade de concessões de bens do domínio público marítimo e lacustre. Assim, a questão de saber se as disposições nacionais aplicáveis nos processos principais são as que reportam essa caducidade para 31 de dezembro de 2015 ou para 31 de dezembro de 2020 não só pertence à competência do órgão jurisdicional nacional, como não afeta, em todo o caso, a admissibilidade das questões submetidas.

35 Tendo em conta as considerações precedentes, há que considerar que os pedidos de decisões prejudiciais são admissíveis.

Quanto à segunda questão no processo C-67/15

36 Com a sua segunda questão, que há que analisar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que permite uma prorrogação automática das concessões em vigor sobre o domínio público marítimo e lacustre e que se destinam ao exercício de atividades turístico-recreativas.

Quanto aos requisitos de aplicação do artigo 12.º da Diretiva 2006/123

37 O artigo 12.º da Diretiva 2006/123 figura na secção 1 do capítulo III dessa diretiva, relativa às autorizações, e visa o caso específico em que o número de autorizações disponíveis para uma determinada atividade é limitado devido à escassez dos recursos naturais ou das capacidades técnicas utilizáveis. No âmbito dessa mesma secção, o artigo 9.º da referida diretiva regula a possibilidade de os Estados-Membros subordinarem o acesso a uma atividade de serviço e o seu exercício a um regime de autorização. O artigo 10.º da mesma diretiva tem por objeto as condições de concessão da autorização e o seu artigo 11.º trata da respetiva duração.

38 Por um lado, há que salientar que o artigo 4.º, n.º 6, da referida diretiva define um regime de autorização como qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar um prestador ou um destinatário a efetuar uma diligência junto de uma autoridade competente para obter uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício.

39 Além disso, o considerando 39 da referida diretiva indica que a noção de «regime de autorização» abrange, nomeadamente, os procedimentos administrativos através dos quais são atribuídas concessões.

40 Ora, são objeto dos processo principais concessões adjudicadas pelas autoridades públicas no domínio público marítimo e lacustre que visam a exploração de uma zona de domínio público para fins turístico-recreativos.

41 Essas concessões podem, portanto, ser qualificadas de «autorizações» na aceção do disposto na Diretiva 2006/123, na medida em que constituem decisões formais, independentemente da sua qualificação em direito nacional, que devem ser obtidas pelos prestadores, junto das autoridades nacionais, para poderem exercer a sua atividade económica.

42 Por outro lado, há que salientar que as concessões em causa nos processos principais dizem respeito a recursos naturais na aceção do artigo 12.º da Diretiva 2006/123, uma vez que as zonas de domínio público em causa se situam nas margens do lago de Garda ou na orla marítima italiana.

43 Mais especificamente, no que diz respeito à questão de saber se as referidas concessões devem ser objeto de um número limitado de autorizações devido à escassez dos recursos naturais, cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar se esse requisito está preenchido. A este respeito, o facto de as concessões em causa nos processos principais serem atribuídas não ao nível nacional mas ao nível municipal deve, designadamente, ser tido em consideração para determinar se essas zonas que podem ser objeto de exploração económica são em número limitado.

44 Por outro lado, na medida em que os órgãos jurisdicionais de reenvio consideram que as concessões em causa nos processos principais podem constituir uma concessão de serviços, há que precisar que, segundo o considerando 57 da Diretiva 2006/123, as disposições da referida diretiva em matéria de regimes de autorização não abrangem a celebração de contratos pelas autoridades competentes para a prestação de determinados serviços, regida pelas regras aplicáveis aos contratos públicos.

45 Daqui resulta que as disposições relativas aos regimes de autorização da Diretiva 2006/123 não são aplicáveis a concessões de serviços públicos que possam, designadamente, estar abrangidas pela Diretiva 2014/23.

46 A este respeito, importa recordar que uma concessão de serviços se caracteriza por uma situação na qual um direito de exploração de determinados serviços é transferido por uma entidade adjudicante para um concessionário, dispondo este último, no quadro do contrato celebrado, de uma certa

liberdade económica para determinar as condições de exploração deste direito e estando, paralelamente, amplamente exposto aos riscos que se prendem com esta exploração (v., neste sentido, acórdão de 11 de junho de 2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, n.º 71).

47 Ora, nos processos principais, como sublinha a Comissão, as concessões têm por objeto não uma prestação de serviços determinada pela entidade adjudicante, mas a autorização para exercer uma atividade económica numa zona de domínio público. Daqui decorre que as concessões em causa nos processos principais não fazem parte da categoria das concessões de serviços (v., por analogia, acórdão de 14 de novembro de 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, n.ºs 26 a 28).

48 Além disso, esta interpretação é corroborada pelo considerando 15 da Diretiva 2014/23. Com efeito, este clarifica que não devem ser considerados «concessões de serviços» na aceção dessa diretiva determinados acordos que têm por objeto o direito de um operador económico explorar determinados domínios ou recursos públicos, ao abrigo do direito privado ou do direito público, como terrenos mediante os quais o Estado se limita a estabelecer condições gerais de utilização do domínio público ou dos recursos em questão, sem adjudicar obras ou serviços específicos.

Quanto à aplicação do artigo 12.º da Diretiva 2006/123

49 Caso as concessões em causa nos processos principais estejam abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 12.º da Diretiva 2006/123 — o que cabe ao juiz de reenvio determinar, como resulta do n.º 43 do presente acórdão —, importa salientar que, segundo o n.º 1 da referida disposição, a concessão de autorizações, quando o seu número é limitado devido à escassez dos recursos naturais, deve ser sujeita a um procedimento de seleção entre os candidatos potenciais, que deve respeitar todas as garantias de imparcialidade e de transparência, nomeadamente de publicidade adequada.

50 Ora, conforme sublinha o advogado-geral no n.º 83 das suas conclusões, uma legislação nacional, como a que está em causa nos processos principais, na medida em que prevê uma prorrogação *ex lege* do prazo de caducidade das autorizações, equivale a uma renovação automática das mesmas, que é expressamente proibida pelo artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123.

51 Além disso, a prorrogação automática de autorizações relativas à exploração económica do domínio público marítimo e lacustre não permite a organização de um procedimento de seleção, conforme descrito no n.º 49 do presente acórdão.

52 Os recorrentes nos processos principais, bem como o Governo italiano, alegam, no entanto, que a prorrogação automática das autorizações é necessária para preservar a confiança legítima dos titulares dessas autorizações, porquanto permite amortizar os investimentos por estes realizados.

53 A este respeito, há que constatar que o artigo 12.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123 prevê expressamente que os Estados-Membros podem ter em conta, na definição das regras dos procedimentos de seleção, considerações relacionadas com razões imperiosas de interesse geral.

54 Todavia, a tomada em conta dessas considerações apenas está prevista na definição das regras dos procedimentos de seleção dos candidatos potenciais e sob reserva, designadamente, do artigo 12.º, n.º 1, dessa diretiva.

55 Assim, o artigo 12.º, n.º 3, da referida diretiva não pode ser interpretado no sentido de permitir justificar uma prorrogação automática de autorizações quando não tiver sido organizado o procedimento de seleção referido no n.º 1 desse artigo aquando da concessão inicial das referidas autorizações.

56 Além disso, como salientou o advogado-geral nos n.os 92 e 93 das suas conclusões, uma justificação relativa ao princípio da proteção da confiança legítima pressupõe uma apreciação caso a caso, com vista a demonstrar que o titular da autorização podia legitimamente esperar que a sua autorização fosse renovada e que realizou os investimentos correspondentes. Assim, esta justificação não pode ser validamente invocada relativamente a uma prorrogação automática instituída pelo legislador nacional e aplicada indiscriminadamente a todas as concessões em causa.

57 Resulta do exposto que o artigo 12.º, n.os 1 e 2, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma medida nacional, como a que está em causa nos processos principais, que prevê a prorrogação automática das autorizações em vigor sobre o domínio público marítimo e lacustre e que se destinam ao exercício de atividades turístico-recreativas, sem qualquer procedimento de seleção entre os potenciais candidatos.

Quanto à questão no processo C-458/14 e à primeira questão no processo C-67/15

58 Com as suas questões, que há que analisar em conjunto, os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam, em substância, se os artigos 49.° TFUE, 56.° TFUE e 106.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que permite uma prorrogação automática das concessões sobre o domínio público em vigor e que se destinam ao exercício de atividades turístico-recreativas.

59 A título preliminar, há que esclarecer que todas as medidas nacionais num domínio que foi objeto de harmonização completa à escala da União devem ser apreciadas não à luz das disposições do direito primário, mas à luz das disposições dessa medida de harmonização (acórdão de 30 de abril de 2014, UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, n.º 63 e jurisprudência referida).

60 Ora, como salientou o advogado geral nos n.os 41 a 43 das suas conclusões, os artigos 9.° a 13.° da Diretiva 2006/123 estabelecem uma série de disposições que devem ser respeitadas pelo Estado-Membro quando a atividade de serviço está subordinada à concessão de uma autorização.

61 À semelhança do que foi decidido a propósito do artigo 14.º dessa diretiva, que prevê uma lista de requisitos «proibidos» no âmbito do exercício da liberdade de estabelecimento, deve considerar-se que os artigos 9.° a 13.° da referida diretiva procedem a uma harmonização exaustiva relativamente aos serviços abrangidos pelo seu âmbito de aplicação (v., por analogia, acórdão de 16 de junho de 2015, Rina Services e o., C-593/13, EU:C:2015:399, n.os 37 e 38).

62 Assim, na medida em que têm por objeto a interpretação do direito primário, as questões prejudiciais apenas se colocam caso o artigo 12.º da Diretiva 2006/123 não seja aplicável aos processos principais, o que cabe aos órgãos jurisdicionais de reenvio determinar, como resulta do n.º 43 do presente acórdão. É, portanto, sob esta reserva que o Tribunal de Justiça responde às questões submetidas.

63 Importa também esclarecer que as concessões em causa nos processos principais dizem respeito a um direito de estabelecimento na zona de domínio público que visa a exploração económica para fins turístico-recreativos, pelo que as situações em causa nos processos principais estão abrangidas, pela sua própria natureza, pelo artigo 49.º TFUE.

64 A este respeito, foi já decidido que as autoridades públicas estão obrigadas, quando tencionem adjudicar uma concessão que não entra no âmbito de aplicação das diretivas relativas às diversas categorias de contratos públicos, a respeitar as regras fundamentais do Tratado FUE em geral e o princípio da não discriminação em particular (v., neste sentido, acórdão de 17 de julho de 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, n.os 57, 58 e jurisprudência referida).

65 Mais especialmente, na medida em que essa concessão apresente um interesse transfronteiriço certo, a sua adjudicação, sem transparência alguma, a uma empresa situada no Estado-Membro da entidade adjudicante constitui uma diferença de tratamento em detrimento das empresas que possam ter interesse nessa concessão que estão situadas noutro Estado-Membro. Essa diferença de tratamento é, em princípio, proibida pelo artigo 49.º TFUE (v., por analogia, acórdãos de 17 de julho de 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, n.ºs 59 e 60, e de 14 de novembro de 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, n.º 37).

66 Em primeiro lugar, no que respeita à existência de um interesse transfronteiriço certo, há que recordar que este deve ser apreciado com base em todos os critérios pertinentes, como a importância económica do contrato, o local geográfico da sua execução ou os seus aspetos técnicos, tendo em conta as características próprias do contrato em causa (v., neste sentido, acórdãos de 14 de novembro de 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, n.º 29 e jurisprudência referida, e de 17 de dezembro de 2015, UNIS e Beaudout Père et Fils, C-25/14 e C-26/14, EU:C:2015:821, n.º 30).

67 Assim, no processo C-458/14, as indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio permitem ao Tribunal de Justiça constatar que a concessão em causa nesse processo apresenta um interesse transfronteiriço certo, tendo em conta, designadamente, a situação geográfica do bem e o valor económico dessa concessão.

68 Em contrapartida, no processo C-67/15, o órgão jurisdicional de reenvio não indicou os elementos necessários para permitir ao Tribunal de Justiça considerar que existe um interesse transfronteiriço certo. Ora, como resulta do artigo 94.º do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça deve poder encontrar num pedido de decisão prejudicial uma exposição dos dados factuais em que as questões assentam e o nexo existente, nomeadamente, entre esses dados e essas questões. Assim, a constatação dos elementos necessários para permitir a verificação da existência de um interesse transfronteiriço certo devia ser efetuada, pelo órgão jurisdicional de reenvio, antes de recorrer ao Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdão de 17 de dezembro de 2015, UNIS e Beaudout Père et Fils, C-25/14 e C-26/14, EU:C:2015:821, n.º 28).

69 Nestas condições, a primeira questão prejudicial submetida no processo C-67/15 é inadmissível.

70 Em seguida, no que diz respeito ao processo C-458/14, há que constatar que uma legislação, como a que está em causa nos processos principais, tendo em conta o reporte que introduz, retarda a adjudicação das concessões através de um procedimento transparente de concurso público, pelo que se deve considerar que esta legislação introduz uma diferença de tratamento, em detrimento das empresas situadas noutro Estado-Membro que possam estar interessadas nessas concessões, proibida, em princípio, pelo artigo 49.º TFUE.

71 Por último, na medida em que o Governo italiano alega que as prorrogações aplicadas pela legislação nacional visam permitir aos concessionários amortizar os seus investimentos, há que precisar que esta diferença de tratamento pode, no entanto, ser justificada por razões imperiosas de interesse geral, designadamente pela necessidade de respeitar o princípio da segurança jurídica (v., neste sentido, acórdãos de 17 de julho de 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, n.º 64, e de 14 de novembro de 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, n.º 38).

72 Assim sendo, no caso de uma concessão adjudicada em 1984, numa altura em que ainda não estava previsto que os contratos com um interesse transfronteiriço certo poderiam estar sujeitos a uma obrigação de transparência, o Tribunal de Justiça declarou que o princípio da segurança jurídica impunha que a rescisão dessa concessão fosse acompanhada de um período de transição que permitisse aos cocontratantes dissolverem as suas relações contratuais em condições aceitáveis, nomeadamente do ponto de vista económico (v., neste sentido, acórdãos de 17 de julho de 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, n.ºs 70 e 71, e de 14 de novembro de 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, n.º 40).

73 No entanto, as concessões em causa nos processos principais foram adjudicadas quando já se previa que os contratos que apresentavam um interesse transfronteiriço certo deviam ser sujeitos a uma obrigação de transparência, pelo que o princípio da segurança jurídica não pode ser invocado para justificar uma diferença de tratamento proibida nos termos do artigo 49.º TFUE.

74 Resulta das considerações precedentes que o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que permite uma prorrogação automática das concessões sobre o domínio público em vigor e que se destinam ao exercício de atividades turístico-recreativas, na medida em que essas concessões apresentem um interesse transfronteiriço certo.

Quanto às despesas

75 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

1) **O artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2006/123 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma medida nacional, como a que está em causa nos processos principais, que prevê a prorrogação automática das autorizações em vigor sobre o domínio público marítimo e lacustre e que se destinam ao exercício de atividades turístico-recreativas, sem qualquer procedimento de seleção entre os potenciais candidatos.**

2) **O artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que permite uma prorrogação automática das concessões sobre o domínio público em vigor e que se destinam ao exercício de atividades turístico-recreativas, na medida em que essas concessões apresentem um interesse transfronteiriço certo.**

Assinaturas