



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
presentadas el 31 de mayo de 2017<sup>1</sup>

**Asuntos acumulados C-52/16 y C-113/16**

**SEGRO Kft.**  
**contra**  
**Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16)**  
**y**  
**Günther Horváth**  
**contra**  
**Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16)**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely, Hungría)]

«Procedimiento prejudicial — Artículo 49 TFUE — Libertad de establecimiento — Artículo 63 TFUE — Libre circulación de capitales — Discriminación indirecta — Derechos de usufructo o de uso sobre tierras agrícolas constituidos contractualmente — Prohibición de adquirir tales derechos por quienes no sean parientes cercanos del propietario de las tierras agrícolas — Legislación que establece la extinción de tales derechos a falta de dicho requisito — Falta de justificación — Infracción de la normativa nacional relativa al control de cambios — Lucha contra las prácticas abusivas — Lucha contra la especulación inmobiliaria — Artículos 17 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Inaplicabilidad de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al margen de la cuestión de la vulneración de las libertades de circulación»

## I. Introducción

1. Mediante sendas resoluciones de 25 de enero de 2016 (C-52/16) y 8 de febrero de 2016 (C-113/16), que tuvieron su entrada en el Tribunal de Justicia, respectivamente, los días 29 de enero y 26 de febrero de 2016, el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely, Hungría) dirigió al Tribunal de Justicia dos peticiones de decisión prejudicial relativas a la interpretación de los artículos 49 TFUE y 63 TFUE, así como de los artículos 17 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

2. Tales peticiones fueron presentadas en el marco de sendos procedimientos entre, por una parte, «SEGRO» Kft. y el Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (Delegación del Gobierno en la Provincia de Vas — Oficina de la Propiedad Inmobiliaria del Distrito de Sárvár, Hungría) y, por otra parte, el Sr. Günter Horváth y el Vas Megyei Kormányhivatal (Delegación del Gobierno en la Provincia de Vas, Hungría), a propósito de resoluciones por las que se cancelaban en el Registro de la Propiedad derechos de usufructo sobre tierras agrícolas de los que eran titulares, respectivamente, SEGRO y el Sr. Horváth.

3. Las citadas resoluciones de cancelación se basaban en una normativa nacional que establece la extinción de los derechos de usufructo y de uso sobre terrenos rústicos, salvo que se presente la prueba de que tales derechos se constituyeron entre parientes cercanos.

4. Por las razones que voy a exponer a continuación, considero que dicha normativa y las resoluciones de cancelación basadas en ella son contrarias a la libre circulación de capitales. En efecto, el requisito de que tales derechos deban constituirse entre parientes cercanos produce efectos indirectamente discriminatorios en perjuicio de los nacionales de los demás Estados miembros y no puede justificarse por ninguno de los objetivos alegados por el Gobierno húngaro.

5. Por otra parte, en cuanto a los artículos 17 y 47 de la Carta, a cuya infracción se refiere el órgano jurisdiccional remitente en el asunto SEGRO (C-52/16),<sup>2</sup> propondré al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 51, apartados 1 y 2, de la Carta en el sentido de que, cuando se examine una normativa nacional a la luz de las libertades de circulación, la vulneración de un derecho fundamental garantizado por la Carta no podrá alegarse al margen de la cuestión de la violación de dichas libertades.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

6. La adhesión de Hungría a la Unión Europea fue establecida mediante un Tratado de adhesión<sup>3</sup> (en lo sucesivo, «Tratado de adhesión de 2003») al que se adjuntó un Acta que establecía las condiciones de dicha adhesión<sup>4</sup> (en lo sucesivo «Acta de Adhesión de 2003»), de conformidad con lo establecido en el artículo 1, apartado 2, de ese Tratado. Dicho Tratado entró en vigor el 1 de mayo de 2004, con arreglo a su artículo 2, apartado 2.

7. El capítulo 3 del anexo X del Acta de Adhesión de 2003 lleva por título «Libre circulación de capitales». El punto 2 de dicho capítulo 3 establece:

«No obstante las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, Hungría podrá mantener en vigor durante un periodo de siete años a partir de la fecha de la adhesión las prohibiciones establecidas en su legislación vigente en el momento de la firma de la presente Acta [...] sobre la adquisición de tierras agrícolas por personas físicas no residentes en Hungría o no

<sup>2</sup> Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

<sup>3</sup> Tratado entre el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República de Austria, la República de Finlandia, el Reino de Suecia (Estados miembros de la Unión Europea) y la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, relativo a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca a la Unión Europea (DO 2003, L 236, p. 17).

<sup>4</sup> Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33).

nacionales de este país y por personas jurídicas. En lo que respecta a la adquisición de tierras agrícolas, los nacionales de los Estados miembros o las personas jurídicas constituidas de conformidad con la legislación de otro Estado miembro no recibirán en ningún caso un trato menos favorable que en la fecha de la firma del Tratado de Adhesión [de 2003]. [...]

Los nacionales de otro Estado miembro que deseen establecerse como agricultores autónomos y que hayan residido legalmente y desempeñado una actividad agrícola en Hungría durante un período ininterrumpido de tres años como mínimo no estarán sometidos a lo dispuesto en el párrafo anterior ni a ninguna otra norma ni procedimiento distinto del aplicado a los nacionales de Hungría. [...]

Si se acreditase suficientemente que[,] al expirar el período de transición, fuesen a producirse perturbaciones graves o amenazas de perturbaciones graves en el mercado de tierras agrícolas de Hungría, la Comisión, si así lo solicita Hungría, decidirá sobre la ampliación del período transitorio hasta un máximo de tres años.»

8. Mediante Decisión de 20 de diciembre de 2010, la Comisión amplió hasta el 30 de abril de 2014 el período transitorio para la adquisición de tierras agrícolas en Hungría contemplado en el anexo X, capítulo 3, punto 2, del Acta de Adhesión de 2003.<sup>5</sup>

## **B. Derecho húngaro**

9. La termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Ley n.º LV de 1994, de terrenos rústicos; en lo sucesivo, «Ley de 1994 de terrenos rústicos») fue modificada, con efecto desde el 1 de enero de 2013, en el sentido de que la constitución contractual de derechos de usufructo sobre terrenos rústicos en lo sucesivo solo se permitiría entre parientes cercanos.

10. Con tal motivo, en dicha Ley se incluyó un nuevo artículo 91, apartado 1, que tiene el siguiente tenor:

«El 1 de enero de 2033 expirarán *ex lege* los derechos de usufructo existentes a 1 de enero de 2013 que se hayan constituido contractualmente entre personas que no sean parientes cercanos, tanto de duración indeterminada como por un período determinado que vaya más allá del 30 de diciembre de 2032.»

11. La mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII törvény (Ley n.º CXXII de 2013, relativa a la venta de tierras agrícolas y forestales; en lo sucesivo, «Ley de 2013 de terrenos rústicos») fue adoptada el 21 de junio de 2013 y entró en vigor el 15 de diciembre de 2013. Su artículo 5, punto 13, contiene la siguiente definición:

«“Pariente cercano”: cónyuges, ascendientes en línea recta, hijos adoptivos, hijos propios e hijos del cónyuge, adoptantes, suegros y hermanos.»

12. El artículo 37, apartado 1, de la Ley de 2013 de terrenos rústicos establece la nulidad de los derechos de usufructo constituidos contractualmente sobre terrenos rústicos, a menos que el contrato se celebre entre parientes cercanos.

<sup>5</sup> Decisión 2010/792/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2010, por la que se amplía el período transitorio para la adquisición de tierras agrícolas en Hungría (DO 2010, L 336, p. 60).

13. La mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Ley CCXII de 2013, por la que se establecen disposiciones transitorias y otras disposiciones en relación con la Ley de 2013 de terrenos rústicos; en lo sucesivo, «Ley de 2013 de medidas transitorias») fue adoptada el 12 de diciembre de 2013 y entró en vigor el 15 de diciembre de 2013.

14. El artículo 108, apartado 1, de dicha Ley, que derogó el artículo 91, apartado 1, de la Ley de 1994 de terrenos rústicos, dispone:

«El 1 de mayo de 2014 expirarán *ex lege* los derechos de usufructo o de uso existentes a 30 de abril de 2014 que se hayan constituido contractualmente entre personas que no sean parientes cercanos, tanto por un período de duración indeterminada como por un período determinado que vaya más allá del 30 de abril de 2014.»

15. El artículo 94 de la az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. Törvény (Ley n.º CXLI de 1997, del Registro de la Propiedad; en lo sucesivo, «Ley del Registro de la Propiedad») dispone:

«1. Con el fin de proceder a la cancelación registral de los derechos de usufructo y de uso (en lo sucesivo, a efectos de este artículo, conjuntamente, «derecho de usufructo») que se extingan en virtud del artículo 108, apartado 1, de la [Ley de 2013 de medidas transitorias], la autoridad encargada del Registro de la Propiedad remitirá, hasta el 31 de octubre de 2014, un requerimiento a la persona física titular del derecho de usufructo, la cual deberá declarar, en los quince días siguientes a la recepción del requerimiento y mediante el impreso establecido por el Ministro, la existencia, en su caso, de un vínculo de parentesco cercano entre ella y la persona que figure como propietario del inmueble en el documento que causó la inscripción registral. Después del 31 de diciembre de 2014 no se admitirá ninguna solicitud justificadora de la extinción del plazo.

[...]

3. Cuando de la declaración resulte que no existe vínculo de parentesco cercano o el titular no presente declaración dentro del plazo, la autoridad encargada del Registro de la Propiedad cancelará de oficio, dentro de los seis meses siguientes a la expiración del plazo señalado para presentar la declaración y, como muy tarde, el 31 de julio de 2015, la inscripción del derecho de usufructo en el Registro de la Propiedad.

[...]

5. La administración de los asuntos relacionados con la propiedad inmobiliaria procederá de oficio, a más tardar el 31 de diciembre de 2014, a la cancelación en el Registro de la Propiedad de los derechos de usufructo inscritos en favor de personas jurídicas o de entidades que, sin tener personalidad jurídica, puedan adquirir derechos inscribibles en el Registro, y que hayan sido suprimidos con arreglo al artículo 108, apartado 1, de la [Ley de 2013 de medidas transitorias].»

### III. Litigios principales y cuestiones prejudiciales

#### A. Asunto C-52/16

16. SEGRO es una sociedad mercantil con domicilio social en Hungría cuyos accionistas son personas físicas nacionales de otros Estados miembros y residentes en Alemania.

17. Antes del 30 de abril de 2014, SEGRO adquirió derechos de usufructo sobre dos fincas rústicas situadas en Hungría. Dichos derechos fueron inscritos en el Registro de la Propiedad. El Gobierno húngaro ha aclarado, a este respecto, que los derechos de que se trata en los asuntos principales habían sido constituidos antes del 1 de mayo de 2004.

18. Mediante sendas resoluciones de 10 y 11 de septiembre de 2014, la Oficina de la propiedad inmobiliaria del Distrito de Sárvár de la Delegación del Gobierno en la Provincia de Vas procedió a la cancelación de dichos derechos de usufructo en el Registro de la Propiedad, sobre la base del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias y del artículo 94, apartado 5, de la Ley del Registro de la Propiedad.

19. En su recurso interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente, SEGRO alegó, en particular, que las disposiciones nacionales antes mencionadas infringían la Ley Fundamental Húngara y el Derecho de la Unión.

20. El órgano jurisdiccional remitente inició un procedimiento ante el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional, Hungría) para que declarara que dichas disposiciones eran contrarias a la Ley Fundamental Húngara. En su sentencia n.º 25, de 21 de julio de 2015, el Alkotmánybíróság declaró la existencia de una contradicción con la Ley Fundamental Húngara e instó al legislador a que modificara la normativa de que se trata antes el 1 de diciembre de 2015. Según el órgano jurisdiccional remitente, ese plazo mencionado expiró sin que se hubiera adoptado ninguna medida a tal efecto.

21. Examinando de nuevo el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente ha considerado, en primer lugar, que las disposiciones nacionales en cuestión pueden disuadir a los nacionales de otros Estados miembros de ejercitar sus derechos de libre establecimiento (artículo 49 TFUE) y de libre circulación de capitales (artículo 63 TFUE) mediante la adquisición de derechos de usufructo sobre propiedades inmobiliarias radicadas en Hungría, por el riesgo de que tales derechos queden suprimidos anticipadamente y sin justa indemnización. Por otra parte, estima que las citadas disposiciones también conllevan un menoscabo desproporcionado del derecho de propiedad de los interesados, garantizado en el artículo 17 de la Carta. Por último, considera que la presunción legal implícita de que todos los contratos privados por los que se han constituido derechos de usufructo y de uso sobre terrenos rústicos se han celebrado con el fin de eludir las restricciones impuestas a la adquisición de la propiedad, viola el derecho a un juez imparcial amparado por el artículo 47 de la Carta.

22. En estas circunstancias, el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely, Hungría) resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Deben interpretarse los artículos 49 TFUE y 63 TFUE y los artículos 17 y 47 de la [Carta] en el sentido de se oponen a una normativa de un Estado miembro análoga a la controvertida en el litigio principal, la cual —sin ponderar otros criterios— establece la obligación de cancelar la inscripción de los derechos de usufructo y de uso que graven bienes inmuebles agrarios y que hayan sido registrados a nombre de sociedades mercantiles o de personas físicas que no sean familiares cercanos del propietario, sin ordenar a la vez, en favor de los titulares de los derechos de usufructo y de uso extinguidos, una compensación por las pérdidas patrimoniales que, aun no siendo exigible en el marco de la liquidación entre las partes contratantes, traiga causa de contratos válidos?
- 2) ¿Deben interpretarse los artículos 49 TFUE y 63 TFUE y los artículos 17 y 47 de la [Carta] en el sentido de se oponen a una normativa de un Estado miembro que —sin ponderar otros criterios— establezca la obligación de cancelar la inscripción de los derechos de usufructo y de uso que graven bienes inmuebles agrarios y que hayan sido registrados, en virtud de contratos celebrados antes del 30 de abril de 2014, a nombre de sociedades mercantiles o de personas físicas que no sean

familiares cercanos del propietario, y ordene a la vez, en favor de los titulares de los derechos de usufructo y de uso extinguidos, una compensación por las pérdidas patrimoniales que, aun no siendo exigible en el marco de la liquidación entre las partes contratantes, traiga causa de contratos válidos?»

### **B. Asunto C-113/16**

23. El Sr. Horváth es un nacional austriaco residente en Austria que adquirió, antes del 30 de abril de 2014, derechos de usufructo vitalicio sobre dos fincas rústicas radicadas en Hungría. Tales derechos fueron inscritos en el Registro de la Propiedad. El Gobierno húngaro ha precisado, a este respecto, que los derechos de los que se trata en el asunto principal fueron constituidos antes del 1 de mayo de 2004.

24. Mediante resolución de 12 de octubre de 2015, la Delegación del Gobierno en la Provincia de Vas procedió a la cancelación de dichos derechos de usufructo en el Registro de la Propiedad, sobre la base del artículo 5, punto 13, de la Ley de 2013 de terrenos rústicos, del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias y del artículo 94, apartados 1 y 3, de la Ley del Registro de la Propiedad.

25. El Sr. Horváth interpuso recurso contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente.

26. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la exigencia de una relación de parentesco cercano entre las partes en el contrato constitutivo de un derecho de usufructo da lugar a una discriminación encubierta para los nacionales de los demás Estados miembros, pues las tierras agrícolas pertenecen mayoritariamente a nacionales húngaros. Considera que dicho efecto discriminatorio resulta tanto más patente cuanto que, anteriormente, la adquisición de tales terrenos estaba prohibida para las personas físicas y jurídicas extranjeras, con lo que la cantidad de titulares de derechos de usufructo o de derechos de uso es, en proporción, mucho mayor entre los nacionales de los demás Estados miembros que entre los nacionales húngaros.

27. En tales circunstancias, el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Produce una restricción contraria a los artículos 49 TFUE y 63 TFUE una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal, la cual supedita el mantenimiento de los derechos de usufructo y de uso constituidos sobre terrenos agrícolas a la prueba de un vínculo de parentesco cercano con quien constituyó tales derechos, siendo así que, si el titular del derecho de usufructo o de uso no puede acreditar el vínculo de parentesco cercano, su derecho se extingue *ex lege* sin compensación patrimonial alguna?
- 2) Habida cuenta de los artículos 49 TFUE y 63 TFUE, ¿incide realmente en la misma medida en los nacionales del Estado miembro de que se trata y en los nacionales de los demás Estados miembros una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal, la cual supedita el mantenimiento de los derechos de usufructo y de uso constituidos sobre terrenos agrícolas a la prueba de un vínculo de parentesco cercano con quien constituyó tales derechos, siendo así que, si el titular del derecho de usufructo o de uso no puede acreditar el vínculo de parentesco cercano, su derecho se extingue *ex lege* sin compensación patrimonial alguna?»

#### IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

28. Las peticiones de decisión prejudicial tuvieron entrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 29 de enero de 2016 (C-52/16) y 26 de febrero de 2016 (C-113/16).

29. Han presentado observaciones escritas los Gobiernos húngaro, italiano, austriaco y portugués, así como la Comisión Europea.

30. El Gobierno húngaro y la Comisión comparecieron a la vista del 7 de marzo de 2017 y formularon observaciones orales.

#### V. Análisis

31. Mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 49 TFUE y 63 TFUE y los artículos 17 y 47 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que establece la extinción de los derechos de usufructo y de uso sobre terrenos rústicos, a menos que se aporte la prueba de que tales derechos se constituyeron entre parientes cercanos.

32. Todas las partes que han presentado observaciones al Tribunal de Justicia, a excepción del Gobierno húngaro, consideran que procede contestar afirmativamente a dicha cuestión.

33. Por los motivos que voy a exponer, propongo al Tribunal de Justicia que responda a dichas cuestiones en el sentido de que el artículo 63 TFUE, que garantiza la libre circulación de capitales, se opone a tal normativa.

##### *A. Sobre la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial*

34. El Gobierno húngaro ha expresado algunas dudas en relación con la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial.

35. En primer lugar, dicho Gobierno subraya que los derechos de usufructo de que se trata en el asunto principal fueron constituidos antes de la entrada en vigor del Tratado de adhesión de 2003 y que, además, su constitución era contraria a la normativa nacional entonces aplicable. Por lo tanto, estima que no es posible apreciar, a la luz del Derecho de la Unión, la supresión por parte del legislador nacional de unos derechos ilegalmente constituidos antes de la entrada en vigor de dicho Tratado.

36. Deseo recordar, en cuanto a la aplicación del Derecho de la Unión en un nuevo Estado miembro, que el Tribunal de Justicia es competente para interpretar dicho Derecho a partir de la fecha de adhesión de dicho Estado a la Unión.<sup>6</sup>

37. Consta en los asuntos principales que los derechos de usufructo de que se trata fueron cancelados del Registro de la Propiedad mediante resoluciones administrativas adoptadas después del 1 de mayo de 2004<sup>7</sup> —fecha de entrada en vigor del Tratado de adhesión de 2003—<sup>8</sup> y basadas en disposiciones legislativas adoptadas después de la entrada en vigor de dicho Tratado.<sup>9</sup>

6 Véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de junio de 1999, Andersson y Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307), apartado 31, y de 10 de enero de 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), apartado 36.

7 Véanse los puntos 18 y 24 de las presentes conclusiones.

8 Véase el punto 6 de las presentes conclusiones.

9 Véanse los puntos 9 a 15 de las presentes conclusiones.

38. Por consiguiente, no creo que pueda cuestionarse la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar el Derecho de la Unión ni en relación con las resoluciones de cancelación ni en relación con las disposiciones legislativas controvertidas en los procedimientos principales, aun cuando tales derechos se hubieran constituido antes del 1 de mayo de 2004.

39. Deseo señalar que, más adelante, examinaré la alegación del Gobierno húngaro basada en la ilegalidad *ab initio* de los derechos de usufructo.<sup>10</sup>

40. En segundo lugar, el Gobierno húngaro alega que las cuestiones prejudiciales se refieren erróneamente al artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias. Según dicho Gobierno, los derechos de usufructo en cuestión finalizaron *ex lege* el 1 de mayo de 2014, en aplicación de la citada disposición, de manera que lo único que se cuestiona en los litigios principales es la aplicación del artículo 94 de la Ley del Registro de la Propiedad.

41. Sobre esta cuestión, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que se ha de pronunciar, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión, en principio el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse.<sup>11</sup>

42. De ello se deduce que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o, también, cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.<sup>12</sup>

43. Las cuestiones planteadas en el marco de los presentes asuntos no encajan en ninguno de los supuestos identificados por dicha jurisprudencia. En efecto, es innegable que el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias reviste una importancia determinante en los asuntos principales, al establecer la extinción de los derechos de usufructo constituidos entre personas que no tienen un vínculo de parentesco cercano.

44. En tercer lugar, el Gobierno húngaro afirma que el órgano jurisdiccional remitente pone en tela de juicio la sentencia n.º 25, de 21 de julio de 2015, del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional), pese al carácter vinculante que tienen para él las resoluciones de dicho Tribunal.

45. Debo recordar que, como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia, los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la más amplia facultad de someter al Tribunal de Justicia una cuestión de interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión. Esta facultad se transforma en obligación para los órganos jurisdiccionales que resuelven en última instancia, salvo en los casos excepcionales admitidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Ninguna norma de Derecho nacional puede impedir que un órgano jurisdiccional nacional, según el caso, ejercite dicha

<sup>10</sup> Véanse los puntos 90 a 99 de las presentes conclusiones.

<sup>11</sup> Véase, en particular, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 24 y jurisprudencia citada.

<sup>12</sup> Véase, en particular, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 25 y jurisprudencia citada.

facultad o cumpla esa obligación. Tanto esta facultad como esta obligación son, en efecto, inherentes al sistema de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE y a las funciones de juez encargado de la aplicación del Derecho de la Unión atribuidas por dicha disposición a los órganos jurisdiccionales.<sup>13</sup>

46. Por lo tanto, la norma de Derecho nacional invocada por el Gobierno húngaro no obsta para que el órgano jurisdiccional remitente pueda dirigirse al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial con el fin de plantearle una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión, como las que son objeto de los presentes asuntos.

47. Deduzco de todo ello la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial.

### ***B. Sobre la libertad de circulación aplicable***

48. Procede determinar, a la vista de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, si las medidas nacionales controvertidas en los litigios principales entran en el ámbito de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre circulación de capitales o en el de las relativas a la libertad de establecimiento. El objeto de tales normas es regular la constitución y el mantenimiento de los derechos de usufructo y de uso sobre tierras agrícolas.

49. Considero que dichas normas no encajan en la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE, sino en la libre circulación de capitales garantizada por el artículo 63 TFUE, y ello por las siguientes razones.

50. Por lo que yo sé, el Tribunal de Justicia siempre ha considerado, salvo en un asunto lejano en el tiempo,<sup>14</sup> que las normas nacionales que regulan las inversiones inmobiliarias entran en el ámbito de la libre circulación de capitales.<sup>15</sup>

51. Según esa jurisprudencia, por una parte, el derecho a adquirir, a explotar y a enajenar bienes inmuebles en el territorio de otro Estado miembro genera movimientos de capitales cuando se ejerce.<sup>16</sup>

52. Por otra parte, los movimientos de capitales comprenden las operaciones por las que los no residentes efectúan inversiones inmobiliarias en el territorio de un Estado miembro, como se desprende de la Nomenclatura de los movimientos de capitales que figura en el anexo I de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado [CE, artículo derogado por el Tratado de Ámsterdam],<sup>17</sup> manteniendo esta Nomenclatura el valor indicativo que le era propio para definir el concepto de movimientos de capitales recogido en el artículo 63 TFUE.<sup>18</sup>

13 Sentencia de 5 de abril de 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199), apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada.

14 Véase la sentencia de 6 de noviembre de 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335), apartado 9. Esta sentencia se refería a una sociedad irlandesa constituida por nacionales de otros Estados miembros que había sido objeto de una medida de expropiación por incumplimiento del requisito de residencia en las tierras agrícolas. No obstante, considero que la solución adoptada a este respecto en dicha sentencia ha cambiado de rumbo en la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia.

15 Véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de marzo de 2002, Reisch y otros (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 y C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135), apartados 28 a 31; de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493), apartado 24; de 25 de enero de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), apartados 22 a 24, y de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), apartado 20.

16 Sentencias de 5 de marzo de 2002, Reisch y otros (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 y C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135), apartado 29; de 25 de enero de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), apartado 22, y de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), apartado 20.

17 DO 1988, L 178, p. 5.

18 Sentencias de 5 de marzo de 2002, Reisch y otros (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 y C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135), apartado 30; de 25 de enero de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), apartado 23, y de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), apartado 20.

53. A este respecto, de las notas explicativas que figuran en el anexo I de la Directiva 88/361 resulta expresamente que la categoría de las inversiones inmobiliarias «comprende también los derechos de *usufructo*, las servidumbres rústicas y los derechos de superficie» (el subrayado es mío).

54. Por otra parte, considero que dicha jurisprudencia no establece ninguna distinción en función del destino privado o profesional de las propiedades inmobiliarias que son objeto de las inversiones de que se trata. En particular, el Tribunal de Justicia ha contemplado expresamente los movimientos de capitales generados por el *derecho a explotar* bienes inmuebles en otro Estado miembro, lo cual incluye, a mi juicio, la posibilidad de explotar dichos bienes en el marco de una actividad que, por otra parte, está incluida en la libertad de establecimiento.<sup>19</sup>

55. En otros términos, las normas nacionales que afectan a las inversiones inmobiliarias entran en el ámbito de la libre circulación de capitales aun cuando tales inversiones vayan destinadas a permitir el ejercicio del derecho de establecimiento en el Estado miembro de que se trate, tanto como persona física<sup>20</sup> como a través de una sociedad creada en dicho Estado miembro.<sup>21</sup>

56. En mi opinión, esta interpretación se ve confirmada en las notas explicativas que figuran en el anexo I de la Directiva 88/361, según las cuales el concepto de inversiones inmobiliarias contempla «las compras de propiedades edificadas o sin edificar[,] así como la construcción de edificios realizada por particulares con *finés lucrativos o personales*» (el subrayado es mío).

57. Por lo tanto, la posible explotación, bien por parte de SEGRO o del Sr. Horváth, de las tierras agrícolas de que se trata en los asuntos principales no puede hacer que las medidas nacionales controvertidas entren en el ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento.

58. También avala esta interpretación el contenido del anexo X del Acta de Adhesión de 2003, que establece determinadas medidas transitorias relativas a la adhesión de Hungría a la Unión, en aplicación del artículo 24 de dicha Acta.

59. Debo precisar que dichas medidas transitorias, que no son objeto de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, no son aplicables en las circunstancias de los litigios principales, tal como ha sostenido la Comisión, ya que las resoluciones administrativas de que se trata en los litigios principales fueron adoptadas después del 30 de abril de 2014, fecha de expiración del período transitorio —tras ser prorrogado— establecido para adquirir tierras agrícolas en Hungría y contemplado en el anexo X, capítulo 3, punto 2, del Acta de Adhesión de 2003.<sup>22</sup>

60. Sin embargo, la redacción de dichas medidas arroja útilmente luz sobre el ámbito de aplicación de la libre circulación de capitales. En efecto, el capítulo 3, punto 2, de dicho anexo permitía a Hungría mantener en vigor, con ciertas condiciones y por un período transitorio de siete años contados desde la fecha de la adhesión (ampliado por la Comisión hasta el 30 de abril de 2014),<sup>23</sup> las prohibiciones sobre la adquisición de tierras agrícolas, por una parte, por personas físicas no residentes en Hungría o no nacionales de este país y, por otra parte, por personas jurídicas.

<sup>19</sup> Véase el punto 51 de las presentes conclusiones.

<sup>20</sup> La sentencia de 5 de marzo de 2002, Reisch y otros (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 y C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135), versaba sobre un régimen que autorizaba la adquisición de propiedades inmobiliarias cuando el adquirente se comprometía a establecer en él su residencia o a utilizarlo para una actividad profesional (véase el apartado 6 de dicha sentencia). La sentencia de 25 de enero de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), se refería, en particular, a la anulación de la adquisición de un predio rústico por una persona física por el hecho de que dicha persona no había establecido su residencia en el mismo.

<sup>21</sup> La sentencia de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), versaba sobre la negativa a autorizar unas inversiones inmobiliarias en Bélgica proyectadas por una fundación establecida en los Países Bajos que deseaba explotar los bienes en cuestión a través de sociedades mercantiles belgas (véanse los apartados 12 a 14 y 23 y 24 de dicha sentencia).

<sup>22</sup> Véanse los puntos 8, 18 y 24 de las presentes conclusiones.

<sup>23</sup> Véase el punto 8 de las presentes conclusiones.

61. Pues bien, dicho capítulo 3 lleva como título «Libre circulación de capitales». De esta manera, los autores del Acta de Adhesión de 2003 consideraron expresamente que la adquisición de tierras agrícolas por parte de personas físicas o jurídicas pertenece al ámbito de la libre circulación de capitales.

62. De las consideraciones anteriores resulta que procede examinar el alcance de las medidas nacionales controvertidas en los litigios principales a la luz de la libre circulación de capitales garantizada por el artículo 63 TFUE.

63. No obstante, debo señalar, con carácter subsidiario, que la siguiente exposición puede aplicarse a la libertad de establecimiento, en lo que se refiere tanto a la existencia una restricción como a la falta de justificación.

### *C. Sobre la existencia de una restricción a la libre circulación de capitales*

64. Procede determinar si las medidas nacionales controvertidas en los litigios principales contienen una restricción a la libre circulación de capitales.

65. El Gobierno húngaro ha manifestado, con carácter preliminar, que el artículo 345 TFUE confiere una gran libertad a los Estados miembros en cuanto al contenido y requisitos para la adquisición de ciertos derechos relativos a la propiedad, tales como el usufructo, con el único límite de no imposibilitar su adquisición y de no discriminar.

66. Debo recordar que, si bien el artículo 345 TFUE expresa el principio de neutralidad de los Tratados en lo que atañe al régimen de propiedad en los Estados miembros, esta neutralidad no implica que las normas nacionales en materia de adquisición de la propiedad de inmuebles puedan eludir las reglas fundamentales del Derecho de la Unión y en especial las de no discriminación, libertad de establecimiento y libertad de movimientos de capitales.<sup>24</sup>

67. Por lo tanto, el hecho de que las medidas controvertidas en los litigios principales puedan entrar en el ámbito del artículo 345 TFUE no puede llevar a excluir la aplicabilidad de las normas del Tratado FUE relativas a la libre circulación de capitales.

68. El artículo 63 TFUE dispone que quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros. Está comprendida en esta prohibición, en particular, cualquier norma nacional que establezca una discriminación en función del origen de los capitales.<sup>25</sup>

69. Subrayo que la comprobación de la existencia de una discriminación que suponga un incumplimiento más grave de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión que el resultante de una simple restricción no discriminatoria puede tener determinadas implicaciones en la fase de la justificación.<sup>26</sup>

70. Pues bien, en mi opinión, las medidas nacionales controvertidas en los litigios principales establecen una discriminación indirecta en función del origen de los capitales, como han sostenido acertadamente los Gobiernos austriaco y portugués, así como la Comisión.

24 Véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de noviembre de 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335), apartado 7; de 15 de mayo de 2003, Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283), apartado 39; de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493), apartado 24, y de 22 de octubre de 2013, Essent y otros (C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677), apartados 29 y 36.

25 Véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de octubre de 1999, Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499), apartado 31; de 4 de marzo de 2004, Comisión/Francia (C-334/02, EU:C:2004:129), apartados 24 y 25, y de 12 de diciembre de 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774), apartados 64 y 65.

26 Véanse los puntos 115 a 118 de las presentes conclusiones.

71. Deseo recordar, a este respecto, que debe considerarse que existe discriminación indirecta cuando, a pesar de que un requisito impuesto por una normativa nacional no establezca formalmente una distinción en función del origen, su cumplimiento resulte más fácil para los nacionales del Estado miembro de que se trate que para los de los demás Estados miembros.<sup>27</sup>

72. Ciertamente, una disposición nacional como el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, que establece la extinción de pleno Derecho de los derechos de usufructo y de uso, salvo que se acredite que el contrato por el que se constituyó tal derecho se celebró entre parientes cercanos, no establece abiertamente una distinción en función del origen de los capitales.

73. No obstante, esta legislación establece una discriminación encubierta en función del origen de los capitales, en la medida en que la probabilidad de ser un pariente próximo de alguien que haya cedido tal derecho sobre tierras húngaras es mayor entre los ciudadanos húngaros que entre los nacionales de otros Estados miembros. En otros términos, el requisito impuesto por el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias concurrirá más fácilmente, en el sentido de la jurisprudencia antes citada, en el grupo de los nacionales húngaros que en el de los nacionales de los demás Estados miembros.

74. Este efecto discriminatorio se ve reforzado, además, por las restricciones en cuanto al acceso a la propiedad de tierras agrícolas que existían antes de la entrada en vigor de las medidas nacionales controvertidas en los presentes asuntos. En efecto, de las explicaciones dadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que, en su versión inicial, la Ley de 1994 de terrenos rústicos excluía la posibilidad de que las personas extranjeras adquirieran la propiedad de terrenos rústicos, aunque tenían libertad para adquirir un derecho de usufructo o de uso sobre tales terrenos. Además, siempre según dicho órgano jurisdiccional, la adquisición por personas extranjeras del derecho de propiedad sobre terrenos rústicos estaba supeditada, antes de la entrada en vigor de la Ley de 1994 de terrenos rústicos, a una autorización del Ministerio de Hacienda.

75. Tales restricciones han reforzado de dos maneras el efecto discriminatorio del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias.

76. Por una parte, las citadas restricciones incrementan la probabilidad de que los actuales propietarios de tierras agrícolas situadas en Hungría sean de nacionalidad húngara. Pues bien, la probabilidad de ser un pariente cercano de un propietario húngaro es mayor entre los nacionales húngaros que entre los nacionales de otros Estados miembros. En consecuencia, dichas restricciones, combinadas con el requisito de ser pariente cercano, actúan en perjuicio de los nacionales de los demás Estados miembros.

77. Por otra parte, esas restricciones han llevado a los nacionales de otros Estados miembros interesados en invertir en tierras agrícolas ubicadas en Hungría a adquirir derechos de usufructo o de uso sobre dichas tierras. En consecuencia, la extinción de los referidos derechos, establecida en el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, puede afectar en mayor proporción a los nacionales de otros Estados miembros que a los nacionales húngaros.

<sup>27</sup> Véanse, especialmente, en este sentido, por lo que se refiere a los requisitos de residencia, las sentencias de 27 de noviembre de 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564), apartados 45 y 46; de 24 de septiembre de 1998, Comisión/Francia (C-35/97, EU:C:1998:431), apartado 39; de 11 de septiembre de 2008, Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494), apartados 54 y 55, y de 5 de mayo de 2011, Comisión/Alemania (C-206/10, EU:C:2011:283), apartados 37 y 38. El mismo efecto se ha reconocido a otros criterios, en particular, en la sentencia de 12 de julio de 1979, Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197), apartados 12 a 14, que versaba sobre una disposición que supeditaba la concesión de una asignación para madres de familia a la nacionalidad de los hijos de la madre beneficiaria; en las sentencias de 12 de septiembre de 1996, Comisión/Bélgica (C-278/94, EU:C:1996:321), apartados 28 a 30, y de 25 de octubre de 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668), apartados 29 a 31, que versaban sobre requisitos relacionados con el hecho de haber seguido estudios en el Estado miembro de que se trata; o también en la sentencia de 25 de octubre de 2007, Geurts y Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631), apartados 21 y 22, relativa a un requisito de tener empleados un determinado número de trabajadores en el Estado miembro en cuestión.

78. A este respecto, el Gobierno húngaro alega que de un total de más de 100 000 personas afectadas por la supresión de los derechos de usufructo y de uso establecida en el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, solo 5 058 personas son extranjeras, incluidas las nacionales de terceros países.

79. Este argumento, que se centra únicamente en la composición del grupo de las personas afectadas por dicha medida, no es pertinente a los efectos de apreciar si existe una discriminación indirecta basada en el origen. En efecto, para apreciar si existe tal discriminación debe compararse:

- la proporción de personas afectadas entre los nacionales húngaros, y
- la proporción de personas afectadas entre los nacionales de otros Estados miembros.

80. Así pues, debe considerarse que existe una discriminación indirecta basada en el origen cuando resulte probable que la proporción —y no el número absoluto—<sup>28</sup> de personas afectadas por la medida de que se trate sea mayor entre los nacionales de otros Estados miembros que entre los nacionales húngaros. Basándome en los argumentos expuestos en los puntos 70 a 77 de las presentes conclusiones, considero que ello ocurre efectivamente en las circunstancias de los litigios principales.

81. Al ser interrogado sobre esta cuestión durante la vista, el Gobierno húngaro no presentó estadística alguna ni ningún otro elemento que pudiera invalidar esta apreciación.

82. El Gobierno húngaro también ha invocado la posibilidad de que, en caso de extinción de derechos de usufructo o de uso, el titular de dichos derechos exija una compensación económica a la otra parte en el contrato. Dicho Gobierno ha aclarado que, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Código Civil húngaro, esa compensación asciende, en principio, al importe del enriquecimiento sin causa obtenido por el propietario. Según dicho Gobierno, la posibilidad de tal compensación económica fue confirmada en la sentencia n.º 25, de 21 de julio de 2015, del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional).

83. Debo señalar, a este respecto, que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-113/16 excluyen la posibilidad de tal compensación económica, a diferencia de las cuestiones planteadas en el asunto C-52/16.

84. Aclarada esta cuestión, y como ha sostenido la Comisión, la posibilidad de que el titular de tales derechos pueda exigir una compensación económica no es óbice para que exista la discriminación indirecta antes señalada.

85. En efecto, pese a dicha posibilidad, las medidas nacionales controvertidas en los litigios principales prevén la extinción de derechos de usufructo y de uso constituidos por personas privadas, y ello en contra de su voluntad. Pues bien, pueden existir numerosas razones por las que los particulares que sean parte en tales contratos no deseen que se extingan tales derechos, como la voluntad del titular de los mismos de conservar el disfrute de dichas tierras por las características que les son propias, la perspectiva de futuros ingresos para ambas partes o, también, la imposibilidad de que el propietario pague una compensación económica en caso de extinción. En otros términos, la extinción de estos derechos puede conllevar, para los particulares que los constituyeron contractualmente, inconvenientes que la perspectiva de una posible liquidación económica no puede hacer desaparecer totalmente.

<sup>28</sup> Dicho de otro modo, la alegación del Gobierno húngaro debe rechazarse por estar basada en valores *absolutos* (que solo se refieren a la composición del grupo de personas afectadas), cuando la existencia de una discriminación indirecta ha de basarse en valores *relativos* (comparando la proporción de personas afectadas tanto entre los nacionales de otros Estados miembros como entre los nacionales húngaros).

86. Por lo tanto, en la medida en que la extinción de dichos derechos contra la voluntad de los particulares que los constituyeron contractualmente afectará en una mayor proporción a nacionales de otros Estados miembros, debe deducirse que esta extinción es discriminatoria, aun cuando el titular de tales derechos tuviera la posibilidad de exigir una compensación económica a la otra parte contratante.

87. De lo anterior resulta que las medidas nacionales controvertidas en los litigios principales, que establecen la extinción de pleno Derecho de derechos de usufructo y de uso salvo que se acredite que el contrato por el que se constituyó tal derecho se celebró entre parientes cercanos, implican una restricción discriminatoria a la libre circulación de capitales garantizada por el artículo 63 TFUE.

#### ***D. Sobre la posibilidad de justificar la restricción a la libre circulación de capitales***

88. El Gobierno húngaro ha invocado, en esencia, tres motivos de justificación, basados, respectivamente, en la infracción de la normativa nacional en materia de control de cambios, en la lucha contra las prácticas abusivas y en un objetivo de interés general ligado a la explotación de tierras agrícolas.

89. Por las razones que expondré más adelante, considero que ninguno de esos motivos puede justificar la normativa nacional controvertida en los presentes asuntos.

##### *1. Sobre la existencia de una justificación basada en la infracción de la normativa nacional en materia de control de cambios*

90. En virtud del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), el artículo 63 TFUE se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras.

91. El Gobierno húngaro ha afirmado que, a pesar de su inscripción en el Registro de la Propiedad, la adquisición de los derechos de usufructo objeto de las medidas controvertidas en los litigios principales era ilegal «*ab initio*». Aclara que, en efecto, antes del 1 de enero de 2002, la adquisición por no residentes de derechos de usufructo y de uso sobre terrenos rústicos estaba sujeta, con arreglo a la normativa nacional en materia de control de cambios, a la concesión de una autorización expedida por el Banco Nacional de Hungría. Pues bien, este último indicó que no se había solicitado ninguna autorización de cambio con vistas a la adquisición de tales derechos. Por tanto, el Estado Húngaro adoptó el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias para corregir dicha irregularidad, que afectaba al conjunto de los derechos de usufructo y de uso adquiridos por no residentes.

92. Según una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, una sanción que afecte al ejercicio de las libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE debe ajustarse al principio de proporcionalidad.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> En materia de libre circulación de capitales, véase, en este sentido, la sentencia de 1 de diciembre de 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731), apartados 54 y ss. En materia de libre circulación de trabajadores, véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de diciembre de 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632), apartado 14, y de 30 de abril de 1998, Comisión/Alemania (C-24/97, EU:C:1998:184), apartado 14. En materia de libre circulación de mercancías, véase, en este sentido, la sentencia de 2 de octubre de 2003, Grilli (C-12/02, EU:C:2003:538), apartado 49. En materia de libre prestación de servicios, véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542), apartados 52 y 57. En materia de libertad de establecimiento, véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de febrero de 1996, Skanavi y Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70), apartado 36 y jurisprudencia citada, y de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros (C-243/01, EU:C:2003:597), apartado 72.

93. En el caso de autos, considero que la extinción de los derechos de usufructo y de uso establecida en las medidas nacionales controvertidas en los litigios principales es desproporcionada en relación con el objetivo consistente en sancionar la infracción de la normativa nacional en materia de control de cambios.

94. Primero, la sanción establecida no me parece idónea para la consecución del objetivo encomendado, a saber, la regularización de transacciones efectuadas infringiendo el régimen de control de cambios. En efecto, dicha sanción —la extinción— recae sobre cualquier derecho que no haya sido constituido entre parientes cercanos, criterio que no guarda la menor relación con una posible infracción del régimen de control de cambios.

95. Segundo, considero esta sanción desproporcionada a la vista de su amplitud. En efecto, la infracción de una normativa que establezca un control administrativo en materia de compraventa de divisas extranjeras no puede, a mi juicio, sancionarse con la extinción de derechos constituidos mediante acuerdos entre particulares cuya validez, por otra parte, a la vista de normas de Derecho material, no se cuestiona. A este respecto, considero más apropiado vincular la infracción de tal control administrativo a sanciones administrativas, especialmente de carácter pecuniario.

96. Tercero, dicha sanción también me parece desproporcionada teniendo en cuenta su ámbito de aplicación generalizado, al no permitir a las personas cuyos derechos quedan extinguidos demostrar si cumplieron la normativa nacional en materia de control de cambios.

97. Cuarto, considero que esta sanción es desproporcionada en relación con las exigencias de confianza legítima y de seguridad jurídica. En efecto, me parece contrario a dichas exigencias imponer la extinción de derechos litigiosos más de doce años después de su constitución y de la supuesta infracción de la normativa nacional en materia de control de cambios.<sup>30</sup>

98. Este razonamiento me parece confirmado por la sentencia *Burtscher*,<sup>31</sup> que versaba sobre un supuesto comparable al de los presentes asuntos, concretamente, la anulación retroactiva de una transacción sobre un inmueble de resultas de la infracción de una norma administrativa que establecía una obligación de declaración previa. El Tribunal de Justicia consideró que una sanción de nulidad de una transacción inmobiliaria, impuesta por la presentación fuera de plazo de dicha declaración, era desproporcionada por motivos parcialmente análogos a los que anteriormente se han mencionado:

- el ámbito de aplicación de la misma era desproporcionado, dado que dicha sanción se pronunciaba automáticamente, con independencia de las razones a que obedeciera el retraso en la presentación (apartado 55 de dicha sentencia);
- también su alcance era desproporcionado, al afectar radicalmente a la validez del acuerdo de voluntades entre las partes, sin existir razón alguna derivada de las normas materiales aplicables, y ello pese a que otras sanciones, como una multa, podrían sancionar eficazmente la presentación fuera de plazo de la declaración en cuestión (apartados 56 a 60 de dicha sentencia), y
- dicha sanción no cumplía las exigencias de seguridad jurídica, particularmente rigurosas en materia de adquisición de bienes inmuebles (apartado 56 de la misma sentencia).

30 De las observaciones del Gobierno húngaro se desprende que la concesión de una autorización emitida por el Banco Nacional de Hungría se exigió hasta el 1 de enero de 2002. Ahora bien, el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias dispone que los derechos de usufructo o de uso controvertidos expiran *ex lege* el 1 de mayo de 2014.

31 Sentencia de 1 de diciembre de 2005 (C-213/04, EU:C:2005:731). Según la normativa austriaca de que se trataba en ese asunto, el adquirente de un bien inmueble estaba obligado a presentar, en un determinado plazo, una declaración de que el terreno se encontraba edificado, la adquisición no tenía por objeto establecer una residencia secundaria y el declarante era un nacional austriaco o debía equipararse a un nacional austriaco (apartados 6 y 25).

99. Deduzco de lo anterior que la extinción de los derechos de usufructo y de uso de que se trata en los litigios principales no puede justificarse por una posible infracción de la normativa nacional en materia de control de cambios.

## *2. Sobre la existencia de una justificación basada en la lucha contra las prácticas abusivas*

100. El Gobierno húngaro también ha alegado que la extinción de los derechos de usufructo y de uso establecida en las medidas nacionales controvertidas estaba justificada por la voluntad de luchar contra las prácticas abusivas. Según esta argumentación, los contratos de que se trata en los litigios principales sirvieron para eludir la prohibición de adquisición de la propiedad de terrenos rústicos impuesta a las personas físicas extranjeras y a las personas jurídicas. Dicho Gobierno precisa, a este respecto, que mantener un derecho de propiedad privada vaciado de su sustancia mediante la concesión de un derecho de usufructo no responde a ningún criterio económico racional.

101. A este respecto, según una reiterada jurisprudencia, la lucha contra prácticas abusivas constituye un motivo legítimo que puede justificar una restricción de las libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE. Con arreglo a esa jurisprudencia, que se ha desarrollado principalmente en el ámbito fiscal, una medida nacional que restrinja las libertades de circulación puede estar justificada cuando tenga por objeto específico los montajes puramente artificiales cuyo objetivo sea eludir la aplicación de la legislación del Estado miembro de que se trate.<sup>32</sup>

102. Sin embargo, dado que dicho objetivo solamente abarca la lucha contra los montajes puramente artificiales, no puede invocarse para justificar una medida nacional basada en una presunción general de práctica abusiva.<sup>33</sup> En efecto, para ajustarse al principio de proporcionalidad, una medida que persiga dicho objetivo debe permitir que el tribunal nacional proceda a un examen de cada caso tomando en consideración las particularidades de cada asunto, basándose en elementos objetivos, para apreciar el comportamiento abusivo de las personas de que se trate.<sup>34</sup>

103. En el contexto de los litigios principales, la extinción de los derechos de usufructo y de uso sobre las tierras agrícolas no es adecuada para luchar contra las prácticas abusivas. En efecto, no puede excluirse que se haya pergeñado, entre parientes cercanos, una práctica abusiva consistente en eludir una prohibición de venta de tierras agrícolas a nacionales extranjeros.

104. Estas medidas superan, además, lo necesario para alcanzar dicho objetivo, al basarse en la presunción de práctica abusiva que afecta a todos los derechos no constituidos entre parientes cercanos, al margen de que se acredite la existencia de un montaje puramente artificial.

105. De lo anterior resulta que dichas medidas no pueden justificarse por el objetivo de luchar contra las prácticas abusivas.

32 Véanse en particular, en este sentido, las sentencias de 12 de septiembre de 2006, Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544), apartado 51; de 13 de marzo de 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161), apartado 72, y de 1 de abril de 2014, Felixstowe Dock and Railway Company y otros (C-80/12, EU:C:2014:200), apartado 31.

33 Véanse en particular, en este sentido, las sentencias de 12 de septiembre de 2006, Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544), apartado 50; de 13 de marzo de 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161), apartados 73 y 79, y de 19 de noviembre de 2009, Comisión/Italia (C-540/07, EU:C:2009:717), apartado 58.

34 Sentencia de 17 de septiembre de 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559), apartado 99.

### 3. Sobre la existencia de una justificación basada en un objetivo de interés general ligado a la explotación de las tierras agrícolas

106. Para justificar la extinción de los derechos de usufructo y de uso sobre tierras agrícolas, a excepción de aquellos constituidos entre parientes cercanos, el Gobierno húngaro también ha alegado que la normativa controvertida en los litigios principales buscaba un objetivo de interés general, a saber, garantizar que los terrenos rústicos fueran propiedad de las personas físicas que los trabajan. Alega que, en aras de ese objetivo, se ha prohibido la adquisición de la propiedad de una tierra agrícola con propósito inversor o de especulación inmobiliaria, es decir, para obtener un lucro procedente del incremento de los precios de los terrenos.

107. Según dicho Gobierno, dicha normativa también pretende permitir la explotación de terrenos rústicos por nuevas empresas, facilitar la creación de propiedades de una dimensión que permita una producción agrícola viable y competitiva, así como evitar la parcelación de las fincas agrícolas.

108. Como ha sostenido legítimamente el Gobierno húngaro, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido el interés general de tales objetivos, especialmente los de garantizar que la tierra pertenezca a quienes la trabajan, luchar contra la especulación inmobiliaria, garantizar una distribución de la propiedad de la tierra que permita el desarrollo de explotaciones viables o también favorecer un uso razonable de las tierras disponibles, luchando contra la presión inmobiliaria.<sup>35</sup>

109. Sin embargo, según jurisprudencia consolidada, solo cabe admitir una medida que restrinja las libertades de circulación a condición de que persiga un objetivo de interés general, se aplique de una forma no discriminatoria y respete el principio de proporcionalidad, es decir, de que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo.<sup>36</sup>

110. Considero, a la luz de esta jurisprudencia, que la persecución del objetivo de interés general invocado por el Gobierno húngaro no permite justificar las medidas de que se trata en los litigios principales, al menos por dos motivos y, en su caso, por un tercero.

111. En primer lugar, tales medidas, que solo permiten el mantenimiento de derechos de usufructo y de uso constituidos entre parientes cercanos, no son adecuadas para la consecución de los objetivos alegados por el Gobierno húngaro.

112. En efecto, como han explicado acertadamente los Gobiernos austriaco y portugués, al igual que la Comisión, nada permite excluir que parientes cercanos del propietario hayan adquirido tales derechos sobre tierras agrícolas con fines de especulación inmobiliaria. *A sensu contrario* es perfectamente plausible que quienes no tienen la condición de parientes cercanos del propietario hayan adquirido tales derechos con la finalidad de ejercer una actividad agrícola.

113. En otros términos, el criterio por el que ha optado el Gobierno húngaro, a saber, el parentesco cercano con el propietario, no es adecuado para alcanzar los objetivos que se alegan.

<sup>35</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de noviembre de 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335), apartados 3 y 10; de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493), apartados 38 a 40, y de 25 de enero de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), apartados 27 y 28.

<sup>36</sup> Sentencias de 5 de marzo de 2002, Reisch y otros (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 y C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135), apartado 33; de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493), apartado 34 y jurisprudencia citada; de 1 de diciembre de 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731), apartado 44 y jurisprudencia citada, y de 25 de enero de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), apartado 26.

114. En segundo lugar, las medidas controvertidas en los litigios principales tampoco son necesarias para alcanzar los objetivos alegados por el Gobierno húngaro. En efecto, otros criterios permitirían alcanzar dichos objetivos sin dejar de respetar las libertades de circulación. Así ocurriría con un requisito de explotación efectiva de las tierras agrícolas, bien por los titulares de los derechos de usufructo o de uso constituidos sobre dichas tierras si se trata de personas físicas, bien por sus accionistas si se trata de personas jurídicas.

115. En tercer lugar, las medidas controvertidas en los litigios principales tienen carácter discriminatorio, como he señalado en los puntos 70 a 86 de las presentes conclusiones.

116. Este carácter discriminatorio bastaría, con arreglo a la jurisprudencia citada en el punto 109 de las presentes conclusiones, para excluir la justificación basada en el objetivo de interés general ligado a la explotación de las tierras agrícolas, alegado por el Gobierno húngaro.

117. Sin embargo, a este respecto me veo obligado a señalar la existencia de una cierta incoherencia en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha aceptado examinar si un objetivo de interés general podía justificar unas medidas que anteriormente ya había considerado discriminatorias.<sup>37</sup>

118. Aunque me parece deseable, en aras de la seguridad jurídica, que el Tribunal de Justicia aclare su jurisprudencia sobre esta cuestión, de lo anterior resulta, en todo caso, que las medidas nacionales controvertidas en los litigios principales no pueden justificarse por el objetivo de interés general ligado a la explotación de las tierras agrícolas, alegado por el Gobierno húngaro.

#### *E. Sobre los artículos 17 y 47 de la Carta*

119. El órgano jurisdiccional remitente también ha preguntado al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de las medidas nacionales controvertidas en los litigios principales con los artículos 17 y 47 de la Carta.

120. Considero que no es preciso dar respuesta a esta parte de las cuestiones planteadas, pues tales medidas son contrarias al Derecho de la Unión al implicar una restricción injustificada de la libre circulación de capitales, al margen de la interpretación de las disposiciones de la Carta antes citadas.

121. Más aún, considero que, en el contexto de los presentes asuntos, la infracción alegada de los artículos 17 y 47 de la Carta no puede examinarse al margen de la cuestión de la vulneración de las libertades de circulación.

122. En efecto, este aspecto de las cuestiones planteadas suscita la delicada problemática de la aplicabilidad de la Carta para apreciar normas nacionales como las de los litigios principales, que no aplican disposiciones del Derecho derivado de la Unión pero crean un obstáculo injustificado a las libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE.

123. Procede recordar que el ámbito de aplicación de la Carta, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, se define en su artículo 51, apartado 1, según el cual las disposiciones de la Carta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Véase, en particular, la sentencia de 25 de octubre de 2007, Geurts y Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631), apartados 22 a 24.

<sup>38</sup> Véanse, en particular, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 17, y de 6 de octubre de 2016, Paoletti y otros (C-218/15, EU:C:2016:748), apartado 13.

124. Sobre este particular, el Tribunal de Justicia ha considerado que, habida cuenta de las explicaciones relativas al artículo 51 de la Carta, que deben tenerse debidamente en cuenta en virtud del artículo 52, apartado 7, de esta, el concepto de aplicación previsto en ese artículo 51 confirma la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la medida en que la acción de los Estados miembros debe ser acorde con las exigencias derivadas de los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión.<sup>39</sup>

125. En la sentencia *Åkerberg Fransson*,<sup>40</sup> el Tribunal de Justicia declaró que los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser respetados cuando una normativa nacional esté incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Recuérdese que dicho asunto no versaba sobre una vulneración de las libertades de circulación, sino sobre una normativa nacional que aplicaba la legislación de la Unión en materia de IVA, así como el artículo 325 TFUE.<sup>41</sup>

126. Por lo que se refiere a las libertades de circulación, el Tribunal de Justicia precisó, en la sentencia *Pfleger y otros*,<sup>42</sup> que debe considerarse que el empleo, por un Estado miembro, de excepciones previstas por el Derecho de la Unión para justificar un obstáculo a una libertad fundamental garantizada por el Tratado aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

127. Sobre esta cuestión y, para ser aún más exactos, según reiterada jurisprudencia, cuando el Tribunal de Justicia examina una normativa nacional a la vista de las libertades de circulación, los derechos fundamentales cuya protección garantiza el Derecho de la Unión pueden invocarse en dos hipótesis, ambas referidas a la existencia de una justificación.<sup>43</sup>

128. La primera de ellas tiene por objeto la invocación por un Estado miembro de un motivo de justificación directamente basado en la protección de un derecho fundamental. Se trata de la hipótesis «Schmidberger»,<sup>44</sup> en la que los derechos fundamentales deben servir como escudo protector de la normativa de que se trate.

129. La segunda hipótesis se refiere al supuesto en que se rechaza un motivo de justificación invocado por un Estado miembro por menoscabar un derecho fundamental. Se trata de la hipótesis «ERT»,<sup>45</sup> en la que los derechos fundamentales provocan la pérdida de una protección erigida para defender la normativa de que se trata.

39 Véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), apartado 32, y de 10 de julio de 2014, *Julián Hernández y otros* (C-198/13, EU:C:2014:2055), apartado 33 y jurisprudencia citada.

40 Sentencia de 26 de febrero de 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 21.

41 Sentencia de 26 de febrero de 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 27.

42 Sentencia de 30 de abril de 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281), apartado 36.

43 Ambas hipótesis se examinan conjuntamente con el título de «The derogation situation» en *Lenaerts, K.*, «Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights», *European Constitutional Law Review*, 2012, pp. 383 a 386.

44 Sentencia de 12 de junio de 2003 (C-112/00, EU:C:2003:333). En dicho asunto, el Gobierno austriaco había alegado, con el fin de justificar una restricción a la libre circulación de mercancías provocada por una concentración de personas que supuso el bloqueo de una vía de comunicación importante, la protección de los derechos fundamentales de los manifestantes en materia de libertad de expresión y de libertad de reunión (véanse los apartados 17 y 69 y ss. de dicha sentencia). Véase asimismo la sentencia de 11 de diciembre de 2007, *International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union*, denominada «Viking» (C-438/05, EU:C:2007:772), apartados 45 y 46.

45 Sentencia de 18 de junio de 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254). Este asunto versaba, en particular, sobre carácter potencialmente discriminatorio de la acumulación, por parte de ERT, del derecho exclusivo de difusión de emisiones propias y del derecho exclusivo de captar y retransmitir emisiones procedentes de otros Estados miembros (véanse los apartados 21 a 23 de esa sentencia). El Tribunal de Justicia declaró que los Estados miembros solo pueden acogerse a las excepciones establecidas por el Tratado por razones de orden público y de seguridad y salud pública en la medida en que la normativa nacional de que trate sea conforme con los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia, en particular la libertad de expresión (véanse los apartados 43 a 45 de dicha sentencia). Véanse también las sentencias de 26 de junio de 1997, *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:325), apartados 24 a 27, y de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), apartados 35 y 36.

130. Sin embargo, por lo que yo sé, el Tribunal de Justicia nunca ha considerado que la violación alegada de un derecho fundamental pudiera examinarse *al margen de* la vulneración de las libertades de circulación. En otros términos, cuando el único punto de conexión con el Derecho de la Unión reside en la existencia de una restricción a la libre circulación, la protección de los derechos fundamentales puede o bien servir como justificación (hipótesis «Schmidberger»), o bien provocar la pérdida de una justificación (hipótesis «ERT»), pero no puede constituir un motivo independiente para contravenir el Derecho de la Unión.

131. Pues bien, los presentes asuntos encajan, precisamente, en este último supuesto. En efecto, el único punto de conexión con el Derecho de la Unión reside en la existencia de una restricción a la libre circulación de capitales.<sup>46</sup> El Gobierno húngaro no ha invocado los artículos 17 y 47 de la Carta con el propósito de justificar las normas nacionales de que se trata (hipótesis «Schmidberger») ni su interpretación resulta necesaria para desestimar los motivos de justificación invocados por dicho Gobierno (hipótesis «ERT»).<sup>47</sup> En realidad, el órgano jurisdiccional remitente quiere averiguar si tales normas infringen los artículos 17 y 47 de la Carta *al margen de* la vulneración de la libre circulación de capitales.<sup>48</sup>

132. En estas circunstancias, y a la vista de la jurisprudencia antes citada, me inclino por considerar que la infracción alegada de los artículos 17 y 47 de la Carta no puede ser examinada por el Tribunal de Justicia.

133. Insisto en poner claramente de manifiesto el alcance de esta postura consistente en excluir la aplicabilidad de la Carta en las circunstancias específicas de los presentes asuntos. Esta postura no concierne, evidentemente, los actos de las instituciones de la Unión (hipótesis «Kadi»),<sup>49</sup> ni los actos de los Estados miembros que aplican normativas de la Unión (hipótesis «Åkerberg Fransson»).<sup>50</sup>

134. Tampoco se refiere a las medidas nacionales justificadas a la luz de las libertades de circulación pero que menoscaban un derecho fundamental garantizado en la Carta (hipótesis «ERT»).<sup>51</sup> En efecto, en esta última hipótesis, los derechos fundamentales no se aplican de manera independiente sino, efectivamente, en el contexto de la justificación de una restricción a las libertades de circulación.

135. En realidad, la postura que defiendo, consistente en excluir la posibilidad de examinar la vulneración alegada de la Carta *al margen de* la cuestión de la violación de las libertades de circulación, contempla los dos supuestos siguientes. Por una parte, la Carta no puede aplicarse de manera autónoma cuando las medidas nacionales contienen una restricción que en ningún caso está justificada en relación con las libertades de circulación (hipótesis de los presentes asuntos). Por otra parte, la Carta no puede aplicarse de manera autónoma cuando tales medidas no implican ninguna restricción a las libertades de circulación (hipótesis «Keck y Mithouard»).<sup>52</sup>

46 Debo aclarar, a este respecto, que no creo que pueda considerarse que las medidas nacionales controvertidas en los presentes asuntos «apliquen» la Directiva 88/361 por los dos motivos siguientes. Por una parte, dicha Directiva, cuyo objeto era aplicar el artículo 67 CE, pasó a ser letra muerta a raíz de la derogación de dicho artículo por el Tratado de Ámsterdam, pese al valor explicativo que el Tribunal de Justicia reconoce a su anexo I: véase el punto 52 de las presentes conclusiones. Por otra parte, la obligación incumplida por las medidas nacionales controvertidas está establecida en el artículo 63 TFUE, limitándose el citado anexo I a establecer una enumeración no exhaustiva de los movimientos de capitales.

47 Véanse los puntos 88 a 118 de las presentes conclusiones.

48 Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

49 Sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartados 281 a 327, y de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartados 65 a 69.

50 Sentencia de 26 de febrero de 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

51 Sentencia de 18 de junio de 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254).

52 Sentencia de 24 de noviembre de 1993 (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905).

136. En el primer supuesto, que es el de los presentes asuntos, es evidente que excluir la posibilidad de aplicar la Carta de una manera autónoma no supone ninguna diferencia en la práctica, ya que las medidas nacionales controvertidas son, en cualquier caso, contrarias al Derecho de la Unión.

137. Por consiguiente, el alcance práctico real de la posición jurídica que aquí propugno se limita a las normativas nacionales de tipo «Keck y Mithouard». En efecto, en esa hipótesis, admitir que una vulneración de la Carta pueda examinarse al margen de la violación de las libertades de circulación implicaría que todas las normativas nacionales, incluso las que no restringen dichas libertades, pudieran ser censuradas a la luz de la Carta cuando se cuestionan en una situación fáctica comprendida en el ámbito de aplicación de tales libertades, es decir, en cualquier situación transfronteriza. Tomando un ejemplo concreto, ello significaría, en particular, que una normativa que prohibiera el trabajo nocturno en las panaderías y que hubiera sido declarada por el Tribunal de Justicia no restrictiva de la libre circulación de mercancías<sup>53</sup> podría en adelante examinarse a la luz de las disposiciones de la Carta (en particular de sus artículos 15 y 16).

138. Considero que tal interpretación es difícilmente conciliable con el artículo 6 TUE, apartado 1, y con el artículo 51, apartado 2, de la Carta, que establecen que las disposiciones de la Carta no extienden en modo alguno las competencias de la Unión, tal como están definidas en los Tratados.

139. A mi juicio, esta interpretación debe rechazarse, excluyendo la posibilidad de examinar la vulneración alegada de la Carta al margen de la cuestión de la violación de las libertades de circulación. Tal es, precisamente, el enfoque adoptado en la sentencia *Pelckmans Turnhout*,<sup>54</sup> en la que el Tribunal de Justicia declaró que la Carta no puede aplicarse de forma autónoma cuando la normativa nacional no restringe las libertades de circulación.

140. En cambio, me parece que la sentencia *Pfleger y otros*,<sup>55</sup> que versaba sobre una normativa nacional que incluía una restricción injustificada a la libre prestación de servicios, deja una duda en cuanto a la posibilidad de aplicar la Carta de manera autónoma.

141. En efecto, en los apartados 35 y 36 de esa sentencia, el Tribunal de Justicia recordó acertadamente que puede invocarse la Carta en el marco de la apreciación de los motivos de justificación. No obstante, en los apartados 57 a 60 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia aceptó examinar la existencia de una infracción de los artículos 15 a 17 de la Carta *al margen de* la cuestión de la violación de la libre prestación de servicios (declarada en los apartados 39 a 56 de la misma sentencia).<sup>56</sup> A mi juicio, este enfoque no aclara la duda, que conviene disipar, sobre la posibilidad de examinar una violación alegada de la Carta al margen de la cuestión de la vulneración de las libertades de circulación.

142. A la vista de cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que responda a este aspecto de las cuestiones prejudiciales planteadas en el sentido de que, cuando el Tribunal de Justicia examina una normativa nacional a la luz de las libertades de circulación, la violación alegada de un derecho fundamental garantizado por la Carta no puede examinarse al margen de la cuestión de la vulneración de dichas libertades.

<sup>53</sup> Sentencia de 14 de julio de 1981, *Oebel* (155/80, EU:C:1981:177).

<sup>54</sup> Véanse, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2014 (C-483/12, EU:C:2014:304), apartados 24 a 26. Dicha sentencia versaba sobre una normativa nacional que imponía un día de cierre semanal a los comerciantes. Véase también, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*, denominada «Grogan» (C-159/90, EU:C:1991:378), apartados 30 y 31.

<sup>55</sup> Sentencia de 30 de abril de 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281). El Tribunal de Justicia siguió posteriormente ese mismo enfoque en su sentencia de 11 de junio de 2015, *Berlington Hungary y otros* (C-98/14, EU:C:2015:386), apartados 89 a 91.

<sup>56</sup> Sin embargo, el Tribunal de Justicia se conformó con señalar, al finalizar su análisis, que una restricción no justificada o desproporcionada de la libre prestación de servicios con arreglo al artículo 56 TFUE tampoco es admisible en virtud del citado artículo 52, apartado 1, en relación con los artículos 15 a 17 de la Carta, por lo que no era necesario el examen por separado de ese aspecto. Véase la sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), apartados 59 y 60.

## **VI. Conclusión**

143. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales del Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely, Hungría) lo siguiente:

El artículo 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, que establece la extinción de los derechos de usufructo y de uso sobre terrenos rústicos a menos que se aporte la prueba de que tales derechos se constituyeron entre parientes cercanos, aun cuando el titular de dichos derechos tuviera la posibilidad de obtener una compensación económica de la otra parte contratante.

El artículo 51, apartados 1 y 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que, cuando el Tribunal de Justicia examine una normativa nacional a la luz de las libertades de circulación, la violación alegada de un derecho fundamental garantizado por la Carta no puede examinarse al margen de la cuestión de la vulneración de dichas libertades.