



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 6 de marzo de 2018*

«Procedimiento prejudicial — Artículo 63 TFUE — Libre circulación de capitales — Derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas — Normativa nacional que reserva en adelante la posibilidad de adquirir tales derechos únicamente a los parientes cercanos del propietario de los terrenos y que extingue, sin establecer indemnización alguna, los derechos adquiridos anteriormente por personas jurídicas o por personas físicas que no puedan acreditar un vínculo de parentesco cercano con dicho propietario»

En los asuntos acumulados C-52/16 y C-113/16,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely, Hungría), mediante resoluciones de 25 de enero y de 8 de febrero de 2016, recibidas en el Tribunal de Justicia, respectivamente, el 29 de enero y el 26 de febrero de 2016, en los procedimientos entre

«SEGRO» Kft.

y

Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16),

y

Günther Horváth

y

Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. M. Ilešič, E. Levits, C.G. Fernlund y C. Vajda, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, las Sras. C. Toader y A. Prechal (Ponente) y los Sres. S. Rodin y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de marzo de 2017;

* Lengua de procedimiento: húngaro.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M.Z. Fehér y G. Koós y la Sra. M.M. Tátrai, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Garofoli, avvocato dello stato;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes y M. Figueiredo y la Sra. M.J. Castello-Branco, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. L. Havas y L. Malferrari y la Sra. E. Montaguti, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 31 de mayo de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 49 TFUE y 63 TFUE y de los artículos 17 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios 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), en relación con las resoluciones por las que se cancelaron en el Registro de la Propiedad derechos de usufructo sobre parcelas agrícolas de los que eran titulares, respectivamente, SEGRO y el Sr. Horváth.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El anexo X del 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 de Eslovaquia, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33; en lo sucesivo, «Acta de adhesión de 2003») lleva por título «Lista contemplada en el artículo 24 del Acta de adhesión: Hungría». El capítulo 3 de este anexo, titulado «Libre circulación de capitales», establece lo siguiente en su punto 2:

«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 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. [...]

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.»

- 4 Mediante la 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), el período transitorio establecido en el anexo X, capítulo 3, punto 2, del Acta de adhesión de 2003 se prorrogó hasta el 30 de abril de 2014.

Derecho húngaro

- 5 La földről szóló 1987. évi I. törvény (Ley I de 1987, del Suelo) establecía que las personas físicas o jurídicas extranjeras solo podían adquirir la propiedad o el usufructo de terrenos agrícolas con la autorización previa del Ministro de Hacienda.
- 6 El 171/1991 Korm. rendelet (Decreto gubernamental n.º 171), de 27 de diciembre de 1991, que entró en vigor el 1 de enero de 1992, y, posteriormente, la termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Ley LV de 1994, de Terrenos Rústicos; en lo sucesivo, «Ley de 1994») excluyeron que las personas físicas que no poseyesen la nacionalidad húngara pudiesen adquirir tales terrenos. La Ley de 1994, además, excluyó la adquisición de esos terrenos por parte de las personas jurídicas. En cambio, no regían estas limitaciones para la adquisición contractual de un derecho de usufructo sobre tales terrenos.
- 7 La Ley de 1994 fue modificada, con efectos desde el 1 de enero de 2002, para excluir asimismo la posibilidad de constituir contractualmente un derecho de usufructo sobre terrenos agrícolas en favor de personas físicas que no tuviesen la nacionalidad húngara o de personas jurídicas.
- 8 A raíz de modificaciones posteriores de esta Ley, con efectos desde el 1 de enero de 2013, dejó de autorizarse la constitución por contrato de un derecho de usufructo sobre terrenos agrícolas, so pena de nulidad, salvo que el derecho así constituido lo fuese en favor de «un pariente cercano». Con tal motivo, además, se incluyó en la Ley de 1994 un nuevo artículo 91, apartado 1, que establecía que «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».
- 9 La mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII törvény (Ley CXXII de 2013, relativa a los actos jurídicos sobre terrenos agrícolas y forestales; en lo sucesivo, «Ley de 2013 de terrenos agrícolas») fue adoptada el 21 de junio de 2013 y entró en vigor el 15 de diciembre de 2013.

10 El artículo 5, punto 13, de dicha Ley contiene la siguiente definición:

«Son parientes cercanos: el cónyuge, los familiares en línea directa, los hijos adoptivos, los hijos del cónyuge y los hijos acogidos, los padres adoptivos, el cónyuge del progenitor y los padres de acogida, así como los hermanos.»

11 El artículo 37, apartado 1, de la Ley de 2013 de terrenos agrícolas mantiene la norma según la cual no está autorizada la constitución contractual de derechos de usufructo sobre tales terrenos, so pena de nulidad, salvo que el contrato se celebre entre parientes cercanos.

12 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 CXXII de 2013, relativa a los actos jurídicos sobre terrenos agrícolas y forestales; en lo sucesivo, «Ley de 2013 de medidas transitorias») se adoptó el 12 de diciembre de 2013 y entró en vigor el 15 de diciembre de 2013.

13 El artículo 108, apartado 1, de dicha Ley, que derogó el artículo 91, apartado 1, de la Ley de 1994, establece lo siguiente:

«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.»

14 El artículo 94 de la ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Ley CXLI de 1997, del Registro de la Propiedad; en lo sucesivo, «Ley del Registro de la Propiedad») dispone lo siguiente:

«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 de un vínculo de parentesco cercano entre ella y quien constituyó el derecho de usufructo, propietario del inmueble conforme a los documentos en los que se basó la inscripción registral. Después del 31 de diciembre de 2014 no se admitirá ninguna solicitud de justificación de la reapertura 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 autoridad encargada del Registro de la Propiedad procederá de oficio, a más tardar el 31 de diciembre de 2014, a la cancelación en el Registro del derecho de usufructo que consta inscrito en favor de personas jurídicas o de entidades que, sin tener personalidad jurídica, puedan adquirir derechos inscribibles en el Registro, y que se haya extinguido en virtud del artículo 108, apartado 1, de la [Ley de 2013 de medidas transitorias].»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-52/16

- 15 SEGRO es una sociedad mercantil con domicilio social en Hungría cuyos socios son personas físicas nacionales de otros Estados miembros y residentes en Alemania.
- 16 SEGRO adquirió derechos de usufructo sobre dos fincas rústicas situadas en Hungría. Tales derechos fueron inscritos en el Registro de la Propiedad. De las observaciones escritas del Gobierno húngaro se desprende, más concretamente, que dichos derechos se constituyeron antes del 1 de enero de 2002 y que fueron inscritos en el Registro el 8 de enero de ese año.
- 17 Mediante sendas resoluciones de 10 y 11 de septiembre de 2014, respectivamente, la Delegación del Gobierno en la Provincia de Vas (Oficina de la Propiedad Inmobiliaria del Distrito de Sárvár) procedió a la cancelación de los referidos derechos de usufructo en el Registro de la Propiedad en virtud 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.
- 18 En apoyo de su recurso, interpuesto ante el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely, Hungría), SEGRO alegó, en particular, que las disposiciones mencionadas infringían la Ley Fundamental húngara y el Derecho de la Unión.
- 19 El referido órgano jurisdiccional inició un procedimiento ante el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional, Hungría) para que, por una parte, declarara la inconstitucionalidad 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, en la medida en que tales disposiciones extinguían los derechos de usufructo constituidos con anterioridad y exigían su cancelación en el Registro de la Propiedad, y para que, por otra parte, prohibiera la aplicación de dichas disposiciones en el caso de autos.
- 20 En su sentencia n.º 25, de 21 de julio de 2015, el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) desestimó estas pretensiones.
- 21 El órgano jurisdiccional remitente señala que, en la referida sentencia, no obstante, el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) declaró que se había infringido la Ley Fundamental húngara debido a que el legislador, por lo que respecta a los derechos de usufructo y a los derechos de uso extinguidos en virtud del artículo 108 de la Ley de 2013 de medidas transitorias, no había establecido normas excepcionales que contemplasen una indemnización, que, aun cuando trajese causa de un contrato válido, no habría podido reclamarse en el contexto de una liquidación entre las partes de dicho contrato. Por lo demás, en la sentencia citada, el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) instó al legislador a que subsanase esta deficiencia antes del 1 de diciembre de 2015. Ese plazo expiró sin que se hubiera adoptado ninguna medida a tal efecto.
- 22 En sus observaciones escritas, el Gobierno húngaro ha precisado, a este respecto, que el requerimiento para legislar formulado en tales términos por el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) solo se refería a la indemnización de los perjuicios que pudieran haber sufrido los nudos propietarios únicamente, en la medida en que tales perjuicios no fueran indemnizables en el contexto de una liquidación entre las partes, de conformidad con lo que dispone el Derecho civil. En cuanto a los titulares del usufructo, el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) consideró, según el referido Gobierno, que las normas del Derecho civil bastaban para garantizarles una posible indemnización.

- 23 El Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely) estima que las disposiciones nacionales en cuestión constituyen una restricción de los derechos a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales de los nacionales de otros Estados miembros distintos de Hungría, puesto que pueden disuadir a esos nacionales de ejercer tales derechos mediante la adquisición de derechos de usufructo sobre fincas rústicas, teniendo en cuenta el riesgo al que se exponen de verse privados prematuramente de los referidos derechos aunque estos traigan causa de contratos válidos.
- 24 En cuanto a los objetivos perseguidos por la Ley de 2013 de terrenos agrícolas, el órgano jurisdiccional remitente reproduce pasajes de la sentencia n.º 25 del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional), de 21 de julio de 2015, de los que se desprende, en particular, que la referida Ley «logra el objetivo estratégico nacional, reconocido y aceptado con carácter general tras el cambio de régimen y constitucionalmente garantizado por el artículo P de la Ley Fundamental, según el cual, en esencia, los terrenos rústicos solo pueden ser propiedad de las personas físicas que los trabajan». Dicha sentencia añade que, «asimismo, esta Ley establece, en aras de ese objetivo, que la propiedad de un terreno no pueda ser adquirida en adelante con propósito inversor, es decir, para obtener un lucro procedente del incremento de los precios de los terrenos», y que, «como se desprende de la exposición de motivos de dicha Ley, los demás objetivos de política jurídica que motivaron la adopción de la Ley perseguían, entre otros fines, que la venta de terrenos agrícolas y forestales y la constitución de hipotecas sobre tales terrenos en garantía de créditos puedan favorecer eficazmente su explotación por las nuevas empresas que se constituyan; que puedan formarse explotaciones de una dimensión que permita el desarrollo de una producción agrícola viable y competitiva; que las consecuencias perjudiciales de la parcelación de las fincas no lastren la estructura de la propiedad agrícola, y que todo agricultor pueda desarrollar pacíficamente su actividad productiva».
- 25 En cuanto a las disposiciones más concretamente controvertidas en el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente señala que de la sentencia mencionada del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) se desprende que «la necesidad y la utilidad del artículo 108, apartado 1, de la Ley [de 2013] de medidas transitorias han estado específicamente motivadas por la apreciación de que, por lo que respecta a la propiedad de los terrenos rústicos, dicha Ley debía, para lograr plenamente el objetivo estratégico nacional perseguido por el nuevo régimen, eliminar los efectos jurídicos de una práctica de adquisición de terrenos rústicos que se había desarrollado desde hacía unas dos décadas y debido a la cual el derecho de usufructo se había aplicado de forma disfuncional». La referida sentencia precisa que, «en efecto, el funcionamiento del nuevo régimen no puede, por lo que respecta a la propiedad, el usufructo y el uso de terrenos rústicos, prescindir de la exigencia de que las situaciones indicadas en el Registro de la Propiedad han de reflejar relaciones jurídicas conformes con la Ley Fundamental». En consecuencia, a tenor de esa misma sentencia, «fue necesario adoptar disposiciones que impidiesen la utilización de construcciones jurídicas conocidas en el lenguaje común con el nombre de “contratos de bolsillo” y, por tanto, establecer que no pudiesen seguir utilizándose derechos u obligaciones o cualquier medio admitido en Derecho, sobre la base de relaciones jurídicas existentes, para eludir las anteriores prohibiciones y restricciones en materia de adquisición de la propiedad».
- 26 No obstante, según el órgano jurisdiccional remitente, el legislador húngaro no ha demostrado suficientemente la necesidad y la proporcionalidad de las normas en cuestión, ya que, en particular, la exposición de motivos de la Ley de 2013 de medidas transitorias no permite identificar, en la propia Ley o en la exposición de motivos, un fin legítimo de interés general suficientemente acreditado ni hallar argumentos que justifiquen la extinción indiferenciada de los derechos de usufructo, sin indemnización y sin período transitorio adecuado, ni tampoco la necesidad, a este respecto, de reducir a algunos meses el período, anteriormente de veinte años, durante el cual los derechos de usufructo afectados podían seguir existiendo hasta su extinción.

- 27 En particular, la presunción legal que subyace a la normativa de que se trata —aun cuando no esté expresamente formulada en ella—, según la cual todos los contratos privados de constitución de derechos de usufructo y de uso fueron celebrados para eludir las anteriores prohibiciones en materia de adquisición de la propiedad, pretende, en palabras del órgano jurisdiccional remitente, poner fin a las supuestas infracciones anteriores de la Ley. Así, el legislador húngaro fijó a través de medidas legislativas los efectos de la supuesta invalidez de tales contratos, sin justificar, no obstante, el carácter de interés general de dicha normativa, privó a los interesados de la posibilidad de probar la validez de sus contratos en un procedimiento administrativo y vulneró el derecho de estos a un juez imparcial, recogido en el artículo 47 de la Carta.
- 28 Por lo demás, según el referido órgano jurisdiccional, las disposiciones nacionales controvertidas en el litigio principal vulneran también el derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Carta, al no garantizar, en particular, a los titulares de derechos de usufructo desposeídos una compensación adecuada y al violar el principio de protección de la confianza legítima, teniendo en cuenta que una inversión en un usufructo constituye, en principio, una operación jurídica a largo plazo.
- 29 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) ¿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?»

Asunto C-113/16

- 30 El Sr. Horváth es un nacional austriaco residente en Austria que adquirió, antes del 30 de abril de 2014, derechos de usufructo sobre dos fincas rústicas radicadas en Hungría. Tales derechos fueron inscritos en el Registro de la Propiedad. Durante la vista ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno húngaro precisó que estas inscripciones se realizaron el 2 de noviembre de 1999.
- 31 Mediante resolución de 12 de octubre de 2015, la Delegación del Gobierno en la Provincia de Vas canceló dichos derechos de usufructo en el Registro de la Propiedad en virtud 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.

- 32 El Sr. Horváth interpuso un recurso ante el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely).
- 33 El referido órgano jurisdiccional se pregunta, en primer lugar, si, en la medida en que hacen depender el mantenimiento de los derechos de usufructo de que el titular de estos pruebe la existencia de una relación de parentesco cercano con la persona que ha otorgado tales derechos y que, en la mayor parte de los casos, será nacional húngaro, las disposiciones nacionales controvertidas suponen una discriminación encubierta de los nacionales de los demás Estados miembros. Lo mismo podría ocurrir por el hecho de que las normativas anteriormente vigentes prohibiesen de manera expresa a las personas físicas y jurídicas extranjeras que deseaban explotar terrenos agrícolas en Hungría adquirir la propiedad de tales tierras, por lo que la proporción de titulares de derechos de usufructo o de derechos de uso es bastante más elevada entre los nacionales de los otros Estados miembros que entre los nacionales húngaros.
- 34 En segundo lugar, en cuanto al examen de la necesidad de las medidas de que se trata respecto de los objetivos perseguidos por el legislador nacional, el órgano jurisdiccional remitente completa el análisis efectuado en su resolución de remisión del asunto C-52/16. Así, señala que, al adoptar la Ley de 2013 de terrenos agrícolas y la Ley de 2013 de medidas transitorias, el legislador húngaro lo hizo partiendo de la presunción de que los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas constituidos entre quienes no son parientes cercanos debían considerarse inversiones con fines lucrativos. Ahora bien, según el órgano jurisdiccional remitente, el vínculo de parentesco cercano no permite excluir automáticamente la existencia de un motivo lucrativo.
- 35 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?»
- 36 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de marzo de 2016 se ordenó la acumulación de los asuntos C-52/16 y C-113/16 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 37 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, 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 como la controvertida en los litigios principales, en virtud de la cual los derechos de usufructo anteriormente constituidos sobre terrenos agrícolas cuyos titulares no tengan la condición de parientes cercanos del propietario de tales terrenos se extinguen *ex lege* y, en consecuencia, se cancelan en el Registro de la Propiedad.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia y la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

- 38 El Gobierno húngaro afirma, en primer lugar, que, dado que los contratos de usufructo objeto de los litigios principales se celebraron antes de la entrada en vigor del Tratado de adhesión de 2003, su validez depende exclusivamente de las normas de Derecho nacional vigentes en el momento de su celebración. En consecuencia, el Tribunal de Justicia no es competente para examinar tales normas a la luz del Derecho de la Unión ni, por tanto, para pronunciarse sobre la extinción ulterior, por efecto de las normas controvertidas en los litigios principales, de los derechos de usufructo que, en este caso, se constituyeron ilegalmente a la luz del Derecho nacional anterior a la adhesión a la Unión del Estado miembro de que se trata.
- 39 Ahora bien, según jurisprudencia reiterada, el Tribunal de Justicia tiene competencia para interpretar el Derecho de la Unión por lo que respecta a su aplicación en un nuevo Estado miembro a partir de la fecha de adhesión de este a la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de enero de 2006, Ynos, C-302/04, EU:C:2006:9, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 40 Pues bien, es preciso señalar que, en este caso, como se desprende de las resoluciones de remisión, los derechos de usufructo objeto de los litigios principales existían todavía el 30 de abril de 2014 y que su extinción y su cancelación en el Registro de la Propiedad no se produjeron por la aplicación de las normativas que estaban vigentes y producían todos sus efectos respecto de tales derechos desde antes de la fecha de la adhesión de Hungría a la Unión, sino exclusivamente en virtud de las disposiciones controvertidas en los litigios principales, que fueron adoptadas casi diez años después de la adhesión.
- 41 En segundo lugar, el Gobierno húngaro señala que las cuestiones prejudiciales planteadas son inadmisibles en la medida en que se refieren al artículo 108 de la Ley de 2013 de medidas transitorias, dado que en los litigios principales solo se aplicó el artículo 94 de la Ley del Registro de la Propiedad. Según el Gobierno húngaro, el referido artículo 108 había producido ya todos sus efectos y el órgano jurisdiccional remitente no puede decidir restablecer o mantener los derechos de usufructo objeto de los litigios principales.
- 42 A este respecto ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada, dentro del marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, 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 del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 43 Una petición presentada por un órgano jurisdiccional nacional solo puede ser rechazada cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión que se solicita no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder eficazmente a las cuestiones planteadas (sentencia de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 44 En el presente asunto, el artículo 108 de la Ley de 2013 de medidas transitorias tuvo como consecuencia la extinción *ex lege* de los derechos de usufructo objeto de los litigios principales. Así, este artículo, al igual que el artículo 94 de la Ley del Registro de la Propiedad, dio lugar a la cancelación a que se refieren los presentes asuntos. De ello se deduce, por una parte, que la interpretación del Derecho de la Unión que se solicita en este caso, cuya finalidad es permitir al

órgano jurisdiccional remitente examinar la conformidad de las disposiciones nacionales con dicho Derecho, tiene ciertamente relación con el objeto de los litigios principales y, por otra parte, que las cuestiones prejudiciales planteadas no son de naturaleza hipotética.

- 45 A este respecto, en cuanto a la afirmación del Gobierno húngaro de que el órgano jurisdiccional remitente no puede decidir mantener los derechos de usufructo extinguidos por efecto del artículo 108 de la Ley de 2013 de medidas transitorias y cancelados en virtud del artículo 94 de la Ley del Registro de la Propiedad, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, disposiciones como los artículos 49 TFUE y 63 TFUE, que son directamente aplicables, pueden invocarse ante el órgano jurisdiccional nacional y dar lugar a la inaplicabilidad de las normas nacionales contrarias a ellas (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de noviembre de 2002, *Überseering*, C-208/00, EU:C:2002:632, apartado 60, y de 14 de septiembre de 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 46 Así, tanto las autoridades administrativas como los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones del Derecho de la Unión están obligados a garantizar la plena eficacia de estas disposiciones, dejando inaplicada de oficio, en caso de necesidad, cualquier disposición nacional contraria, sin solicitar o esperar la derogación previa de dicha disposición nacional por el legislador o mediante cualquier otro procedimiento constitucional (sentencia de 14 de septiembre de 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 47 En tercer lugar, el Gobierno húngaro alega que el órgano jurisdiccional remitente cuestiona algunas conclusiones extraídas de la sentencia n.º 25 del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional), de 21 de julio de 2015, pese a que, con arreglo al Derecho constitucional húngaro, las resoluciones del referido Tribunal son vinculantes para los tribunales inferiores.
- 48 A este respecto, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, 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 y que ninguna norma de Derecho nacional puede impedir que un órgano jurisdiccional nacional ejercite dicha facultad. Esta facultad es, en efecto, inherente 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2016, *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada). Así, el Tribunal de Justicia ha declarado, en particular, que la existencia de una norma de Derecho nacional que vincule a los órganos jurisdiccionales que no resuelvan en última instancia a las valoraciones jurídicas efectuadas por un órgano jurisdiccional superior no puede privar a aquellos de la referida facultad (sentencia de 22 de junio de 2010, *Melki y Abdeli*, C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363, apartado 42).
- 49 De cuanto antecede se desprende que deben desestimarse las alegaciones formuladas por el Gobierno húngaro al objeto de impugnar la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de las cuestiones prejudiciales o la admisibilidad de estas.

Sobre el fondo

Sobre la aplicabilidad del artículo 49 TFUE (libertad de establecimiento) o del artículo 63 TFUE (libre circulación de capitales)

- 50 Las disposiciones nacionales controvertidas en los litigios principales tienen por objeto, en esencia, extinguir *ex lege* los derechos de usufructo anteriormente adquiridos sobre terrenos agrícolas cuando los titulares de tales derechos no cumplen los requisitos a los que la normativa nacional supedita en adelante la adquisición de derechos de usufructo y disponer, en consecuencia, la cancelación en el Registro de la Propiedad de dichos derechos anteriormente adquiridos.
- 51 Con carácter preliminar, debe recordarse que, si bien el artículo 345 TFUE, al que se ha referido el Gobierno húngaro en sus observaciones, refleja el principio de neutralidad de los Tratados en lo que atañe al régimen de propiedad en los Estados miembros, ese artículo no produce el efecto de sustraer los regímenes de propiedad existentes en los Estados miembros a las reglas fundamentales del Tratado FUE [sentencia de 22 de octubre de 2013, Essent y otros, C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, apartados 29 y 36 y jurisprudencia citada, y dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017, EU:C:2017:376, apartado 107]. Así, si bien el citado artículo no cuestiona la facultad de los Estados miembros para adoptar un régimen de adquisición de la propiedad inmobiliaria que establezca medidas específicas para las transacciones relativas a los terrenos agrícolas y forestales, dicho régimen no puede eludir, en especial, la regla de no discriminación, ni las relativas a la libertad de establecimiento y a la libertad de movimientos de capitales (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 52 Por lo demás, dado que las cuestiones prejudiciales se refieren simultáneamente a las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales, procede determinar cuál es la libertad de la que tratan los litigios principales (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de febrero de 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, apartado 20).
- 53 Para hacerlo, debe tomarse en consideración el objeto de la normativa nacional en cuestión (sentencia de 5 de febrero de 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, apartado 21 y jurisprudencia citada).
- 54 Por lo que respecta a una normativa como la controvertida en los litigios principales, cuyo objeto se ha precisado en el apartado 50 de la presente sentencia, debe recordarse que, cuando se ejerce el derecho a adquirir, a explotar y a enajenar bienes inmuebles en el territorio de otro Estado miembro, como complemento del derecho de establecimiento, ese derecho genera movimientos de capitales (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de enero de 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, apartado 22 y jurisprudencia citada).
- 55 Así, aunque dicha normativa pueda *a priori* estar comprendida en el ámbito de aplicación de las dos libertades fundamentales invocadas por el órgano jurisdiccional remitente, no es menos cierto que, en el contexto que caracteriza a los litigios principales, los eventuales efectos restrictivos de dicha normativa sobre la libertad de establecimiento serían la consecuencia ineluctable de un eventual obstáculo a la libre circulación de capitales y no justifican, por ello, un examen autónomo de la misma normativa respecto del artículo 49 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, EU:C:2009:559, apartado 51 y jurisprudencia citada).

- 56 En efecto, 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] (DO 1988, L 178, p. 5), nomenclatura que conserva el valor indicativo que le era propio para definir el concepto de movimientos de capitales (sentencia de 25 de enero de 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 57 Pues bien, están incluidas en este concepto, en particular, las inversiones inmobiliarias que tienen por objeto la adquisición de un usufructo sobre terrenos agrícolas, como confirma especialmente la precisión, recogida en las notas explicativas que figuran en el anexo I de la Directiva 88/361, según la cual la categoría de inversiones inmobiliarias cubiertas por la referida Directiva comprende la adquisición de derechos de usufructo sobre propiedades edificadas o sin edificar.
- 58 En este caso, por lo que respecta al asunto C-113/16, no se discute que el litigio principal afecta a un nacional austriaco, no residente en Hungría, que había adquirido contractualmente derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas situados en dicho Estado miembro, de los cuales se le privó posteriormente debido a la adopción de las disposiciones nacionales controvertidas en el asunto principal. Por tanto, esta situación está comprendida en el ámbito de aplicación de la libre circulación de capitales.
- 59 Lo mismo cabe decir por lo que respecta a la situación que caracteriza el asunto C-52/16. En efecto, es cierto que no se discute que los derechos de usufructo a los que se refiere dicho asunto habían sido adquiridos por una sociedad mercantil constituida en Hungría, pero de lo expuesto en la resolución de remisión se desprende que dicha sociedad había sido constituida por personas físicas residentes en otro Estado miembro. Pues bien, como ha recordado el Abogado General en el punto 55 de sus conclusiones, una adquisición inmobiliaria efectuada por no residentes puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de la libre circulación de capitales aun cuando se haya realizado a través de una persona jurídica constituida en el Estado miembro en el que están situados los bienes de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de diciembre de 2003, Barbier, C-364/01, EU:C:2003:665, apartados 58 y 59, y de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, apartados 12, 13, 19, 20 y 39).
- 60 De ello resulta que la normativa controvertida en los litigios principales debe examinarse exclusivamente a la luz de la libre circulación de capitales.

Sobre la existencia de una restricción de la libre circulación de capitales

- 61 Según reiterada jurisprudencia, el artículo 63 TFUE, apartado 1, prohíbe de manera general las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros (sentencia de 22 de octubre de 2013, Essent y otros, C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 62 En este caso debe señalarse que, por su propio objeto, una normativa como la controvertida en los litigios principales, que establece la extinción de los derechos de usufructo adquiridos contractualmente sobre terrenos agrícolas, entre los que figuran aquellos que se tienen como consecuencia del ejercicio del derecho a la libre circulación de capitales, restringe, solo por esta circunstancia, la referida libertad. La eventual adopción, contemplada por el órgano jurisdiccional remitente en la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-52/16, de una medida indemnizatoria en favor de aquellos que, después de haber adquirido tales derechos, se han visto privados de ellos por efecto de esta normativa no puede desvirtuar esta apreciación.

- 63 En efecto, la referida normativa priva al interesado tanto de la posibilidad de seguir disfrutando del derecho que ha adquirido, impidiéndole, en particular, explotar los terrenos agrícolas afectados a los fines para los que adquirió el derecho, como de la posibilidad de enajenarlo.
- 64 Pues bien, al privar de este modo a los nacionales de otros Estados miembros distintos de Hungría, beneficiarios de la libre circulación de capitales, del disfrute de los bienes en los que han invertido capital, la normativa nacional controvertida en los litigios principales supone una restricción de esta libertad de circulación.
- 65 Además, de jurisprudencia reiterada se desprende que las medidas prohibidas por el artículo 63 TFUE, apartado 1, por constituir restricciones a los movimientos de capitales incluyen, en particular, las que puedan disuadir a los no residentes de realizar inversiones en un Estado miembro (sentencias de 25 de enero de 2007, *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, apartado 24 y jurisprudencia citada, y de 1 de octubre de 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, apartado 21).
- 66 Por consiguiente, una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales supone una restricción de la libertad fundamental que garantiza el artículo 63 TFUE.
- 67 En cuanto a si la referida normativa debe considerarse, además, discriminatoria, extremo sobre el que versa la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-113/16, debe señalarse, al igual que hace el Abogado General en el punto 72 de sus conclusiones, que un requisito referido, como en este caso, a la existencia de un vínculo de parentesco cercano entre el titular del usufructo y el propietario del terreno rústico recurre a un criterio en apariencia independiente de la nacionalidad del usufructuario o del origen del capital, que, por tanto, no reviste un carácter directamente discriminatorio.
- 68 No obstante, debe señalarse, en primer lugar, que la probabilidad de que este criterio se cumpla en el caso de los nacionales de otros Estados miembros que han adquirido tal usufructo es relativamente escasa.
- 69 En efecto, el contexto normativo nacional descrito en los apartados 5 y 6 de la presente sentencia y las medidas transitorias previstas por el Acta de adhesión, mencionadas en los apartados 3 y 4 de esta sentencia, de los cuales se deduce que la adquisición de la propiedad de terrenos agrícolas por parte de personas que no poseen la nacionalidad húngara ha estado sujeta, durante muchos años, sucesivamente, a un régimen de autorización previa y después a un régimen de prohibición, pueden haber reducido la probabilidad de que tales terrenos lleguen a ser propiedad de extranjeros y, por consiguiente, de que el titular extranjero de un derecho de usufructo sobre esas tierras cumpla el requisito de la existencia de un vínculo de parentesco cercano con el propietario del terreno.
- 70 En segundo lugar, el hecho de que, en el caso de las personas que no tienen la nacionalidad húngara, la única posibilidad de adquirir derechos reales inmobiliarios sobre terrenos agrícolas situados en Hungría entre 1992 y 2002 consistiese precisamente en adquirir derechos de usufructo sobre esas tierras supuso un aumento del número de nacionales de otros Estados miembros titulares de un usufructo sobre tales terrenos.
- 71 Es cierto que, en sus observaciones escritas, el Gobierno húngaro ha alegado, a este respecto, que de los más de 100 000 titulares que se han visto afectados por la extinción de sus derechos de usufructo y de uso por efecto del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, solo 5 058 eran nacionales de Estados miembros distintos de Hungría o de terceros países.
- 72 No obstante, suponiendo que el órgano jurisdiccional remitente, a quien compete llevar a cabo este examen, compruebe que estos datos numéricos se ajustan a la realidad, esta circunstancia no podría, por sí sola, desvirtuar el hecho de que la normativa controvertida en los litigios principales perjudica especialmente a los nacionales de otros Estados miembros respecto a los nacionales húngaros.

- 73 En efecto, la posible existencia de tal desventaja debe medirse comparando el grupo formado por los nacionales de otros Estados miembros titulares directos o indirectos de derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas y el formado por los nacionales húngaros titulares directos o indirectos de tales derechos de usufructo y determinando la proporción en la que cada uno de estos grupos se ve afectado por la medida de extinción de los derechos aplicada. Pues bien, teniendo en cuenta los datos mencionados en los apartados 68 a 70 de la presente sentencia, parece verosímil que el primero de estos grupos se ve afectado por dicha medida en una proporción notablemente superior que el segundo grupo (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de febrero de 1999, Seymour-Smith y Pérez, C-167/97, EU:C:1999:60, apartado 59).
- 74 En estas circunstancias, sin perjuicio de las comprobaciones que incumbe realizar al órgano jurisdiccional remitente, ha de concluirse que la normativa controvertida en los litigios principales puede redundar en perjuicio principalmente de los nacionales de otros Estados miembros frente a los nacionales húngaros y que puede implicar, por tanto, una discriminación indirecta basada en la nacionalidad del usufructuario o en el origen del capital.
- 75 No obstante, aun cuando sea indirectamente discriminatoria, no se excluye que la restricción de la libre circulación de capitales derivada de dicha normativa y que se ha identificado en los apartados 62 a 66 de la presente sentencia pueda, en su caso, estar justificada.

Sobre la justificación de la restricción de la libre circulación de capitales

- 76 Tal como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, medidas como las controvertidas en los litigios principales, que restringen la libre circulación de capitales al tener, muy probablemente, un efecto discriminatorio indirecto, solo pueden admitirse si están justificadas, basándose en consideraciones objetivas independientes del origen del capital en cuestión, por razones imperiosas de interés general y si respetan el principio de proporcionalidad, que exige que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo legítimo perseguido y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de octubre de 2007, Geurts y Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, apartado 24, y de 5 de febrero de 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, apartados 41 y 42).
- 77 Del mismo modo, tales medidas pueden estar justificadas por las razones mencionadas en el artículo 65 TFUE, siempre que respeten el referido principio de proporcionalidad (sentencia de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 78 Además, debe recordarse a este respecto que una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática (sentencia de 26 de mayo de 2016, Comisión/Grecia, C-244/15, EU:C:2016:359, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 79 Si bien corresponde en último término al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos e interpretar la legislación nacional, determinar si, en este caso, se cumplen tales requisitos, el Tribunal de Justicia, que debe proporcionar respuestas eficaces a aquel en el marco de la remisión prejudicial, es competente para dar indicaciones, basadas en los autos de los asuntos principales y en las observaciones escritas y orales que se le hayan presentado, que permitan al órgano jurisdiccional nacional dictar una resolución (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de julio de 2014, Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 80 En este caso, Hungría ha alegado que la normativa controvertida en los litigios principales se justifica por razones imperiosas de interés general reconocidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia —concretamente, en estos dos asuntos, un objetivo de interés general vinculado a la explotación de

terrenos agrícolas— y por motivos enumerados en el artículo 65 TFUE. En cuanto a este artículo, el Gobierno húngaro invoca más precisamente, por una parte, el propósito de sancionar infracciones de la normativa nacional en materia de control de cambios y, por otra parte, el de combatir, como cuestión de orden público, las prácticas de adquisición abusivas.

– Sobre la existencia de una justificación basada en un objetivo de interés general vinculado a la explotación de terrenos agrícolas

- 81 El Gobierno húngaro alega, invocando las consideraciones que se recogen en la sentencia n.º 25 del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional), de 21 de julio de 2015, reproducidas en el apartado 24 de la presente sentencia, que la normativa controvertida en los litigios principales persigue objetivos de interés general, en la medida en que somete la adquisición futura de derechos de usufructo sobre terrenos rústicos y el mantenimiento de los derechos de usufructo existentes al requisito de que el usufructuario tenga la condición de pariente cercano del propietario del bien de que se trate. Así, según afirma el referido Gobierno, esta normativa pretende reservar la propiedad de los terrenos rústicos a las personas que los trabajan e impedir la adquisición de esas tierras con fines puramente especulativos, así como permitir la explotación de tales terrenos por parte de nuevas empresas, facilitar que se formen explotaciones agrícolas de una dimensión que permita el desarrollo de una producción agrícola viable y competitiva y evitar la parcelación de las fincas rústicas, el éxodo rural y la despoblación del campo.
- 82 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha admitido que una normativa nacional pueda restringir la libre circulación de capitales en aras de objetivos como los de preservar la gestión de los terrenos agrícolas en régimen de explotación directa e intentar que las explotaciones agrícolas estén habitadas y sean explotadas con carácter preferente por sus propietarios, así como mantener una población permanente en el medio rural a efectos de la ordenación del territorio y favorecer una utilización razonable de los terrenos disponibles, combatiendo la presión inmobiliaria. Por lo demás, estos objetivos se corresponden con los de la política agrícola común, que, según el artículo 39 TFUE, apartado 1, letra b), pretende «garantizar [...] un nivel de vida equitativo a la población agrícola» y en cuya elaboración deben tenerse en cuenta, con arreglo al artículo 39 TFUE, apartado 2, letra a), «las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas» (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de enero de 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, apartados 27 y 28 y jurisprudencia citada).
- 83 Lo mismo ocurre respecto de los objetivos consistentes en mantener una distribución de la propiedad de la tierra que permita el desarrollo de explotaciones viables y el cuidado armónico del espacio y de los paisajes (sentencia de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, apartado 39).
- 84 Pues bien, en este caso debe verificarse, como se ha recordado en el apartado 76 de la presente sentencia, si la normativa controvertida en los litigios principales está efectivamente justificada por consideraciones objetivas, independientes del origen del capital en cuestión, así como si es adecuada para garantizar la realización de objetivos legítimos de interés general y no va más allá de lo necesario para alcanzarlos.
- 85 En este contexto debe recordarse también que las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de pruebas adecuadas o de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado, así como de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación (véase, por analogía, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros, C-333/14, EU:C:2015:845, apartado 54 y jurisprudencia citada). Así, si un Estado miembro invoca un objetivo para justificar el menoscabo de la libre circulación de capitales que se deriva de una medida nacional restrictiva, debe proporcionar al órgano jurisdiccional

que ha de pronunciarse sobre esta cuestión todos los datos que le permitan comprobar que dicha medida cumple las exigencias del principio de proporcionalidad (véase, por analogía, la sentencia de 8 de septiembre de 2010, Stoß y otros, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, EU:C:2010:504, apartado 71).

- 86 A este respecto debe llamarse la atención, en primer lugar, como ha alegado en particular la Comisión y ha subrayado el Abogado General en los puntos 111 a 113 de sus conclusiones, sobre el hecho de que una normativa como la controvertida en los litigios principales, que solo permite mantener derechos de usufructo existentes sobre terrenos rústicos a condición de que el usufructuario sea pariente cercano del propietario de dichos terrenos, no parece adecuada para conseguir los objetivos invocados por el Gobierno húngaro, con los que no guarda ninguna relación directa.
- 87 En efecto, la existencia del vínculo de parentesco requerido no permite garantizar que el propio usufructuario explote la finca de que se trate y que no haya adquirido el derecho de usufructo en cuestión con fines puramente especulativos. Del mismo modo, *a priori*, no hay razón alguna para considerar que un tercero ajeno a la familia del propietario, que se haya convertido en usufructuario de tal terreno, no pueda explotarlo él mismo y que la adquisición se haya llevado a cabo necesariamente con fines puramente especulativos, sin intención alguna de cultivar la finca.
- 88 Por lo demás, de los autos en poder del Tribunal de Justicia no se desprende tampoco que el requisito relativo a la existencia de un vínculo de parentesco cercano entre el propietario y el usufructuario que establece la normativa nacional controvertida en los litigios principales permita contribuir al mantenimiento y al desarrollo de una producción agrícola viable y competitiva, evitando, sobre todo, la parcelación de las fincas.
- 89 Además, es preciso señalar que el requisito de la existencia de un vínculo de parentesco cercano tampoco parece que pueda garantizar, por sí solo, la realización del objetivo invocado de evitar el éxodo rural y la despoblación del campo. En efecto, el criterio elegido por el legislador nacional en este caso no guarda relación alguna con el objetivo de contribuir al mantenimiento de la población en el medio rural, en la medida en que el hecho de que el usufructuario tenga un vínculo de parentesco cercano con el propietario no implica necesariamente que dicho usufructuario resida en la cercanía de los terrenos agrícolas de que se trate.
- 90 En segundo lugar, la normativa controvertida en los litigios principales va, en todo caso, más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos invocados por el Gobierno húngaro.
- 91 En primer término, es cierto que, en cuanto a la falta de indemnización de los titulares de usufructos, el Gobierno húngaro ha alegado que los titulares deberían poder obtener una indemnización en el contexto de una liquidación entre las partes afectadas, conforme a las normas del Derecho civil húngaro. No obstante, en cualquier caso, tal remisión a las normas generales del Derecho civil hace recaer sobre los titulares la carga de tener que reclamar, a través de procedimientos que pueden resultar largos y costosos, el pago de la posible indemnización que les adeude en su caso el propietario del terreno. En efecto, las normas de Derecho civil —que, por lo demás, la normativa controvertida en los litigios principales no menciona— no permiten ni determinar de manera sencilla si se podrá obtener efectivamente una indemnización al término de tales procedimientos ni saber cuál será la naturaleza de esta. Además, los titulares de usufructos tampoco tienen garantizado poder obtener el resarcimiento íntegro de la pérdida que hayan sufrido, en caso, en particular, de insolvencia del propietario del terreno sobre el que se constituyó el usufructo.
- 92 En segundo término, es evidente que habrían podido adoptarse otras medidas menos lesivas para la libre circulación de capitales que las previstas por la normativa controvertida en los litigios principales para garantizar que la existencia de un derecho de usufructo sobre un terreno rústico no tiene como

consecuencia que se suspenda la explotación de este por su titular o que la adquisición de tal derecho no responde a un propósito meramente especulativo ni provoca una utilización o una parcelación que conlleve un riesgo de incompatibilidad con su afectación duradera a las necesidades de la agricultura.

- 93 A este respecto, habría sido posible, por ejemplo, como ha señalado el Abogado General en el punto 114 de sus conclusiones, exigir al usufructuario que mantenga el destino agrícola del terreno de que se trate, en su caso, garantizando él mismo de forma efectiva la explotación en condiciones adecuadas para asegurar la viabilidad de este. De las explicaciones dadas por el Gobierno húngaro parece colegirse, además, que se ha favorecido tal exigencia en caso de adquisición de la plena propiedad de un terreno agrícola o de su arrendamiento a largo plazo. Pues bien, a la vista de los datos que figuran en los autos en poder del Tribunal de Justicia, no parece que tal solución no pudiera haberse aplicado en el caso de la adquisición de un usufructo.
- 94 Dado que, a la luz de las consideraciones expuestas, la normativa nacional controvertida en los litigios principales no parece adecuada para garantizar de forma coherente la consecución de los objetivos de interés general invocados, vinculados a la explotación de terrenos agrícolas, ni se limita a las medidas necesarias para lograr tales objetivos, las restricciones de la libre circulación de capitales que conlleva no pueden justificarse con dichos objetivos.

– Sobre la existencia de una justificación basada en la infracción de la normativa nacional en materia de control de cambios

- 95 El artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), establece que lo dispuesto en 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, a establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o a tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública. No obstante, con arreglo al artículo 65 TFUE, apartado 3, tales medidas y procedimientos no deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos tal y como la define el artículo 63 TFUE.
- 96 A este respecto, debe recordarse que el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), como excepción al principio fundamental de la libre circulación de capitales, debe ser objeto de interpretación restrictiva (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, EU:C:2006:568, apartado 31).
- 97 En este caso, el Gobierno húngaro afirma que, al haber tenido lugar las adquisiciones de usufructos controvertidos en los litigios principales antes del 1 de enero de 2002 y haber sido realizadas por no residentes, en el sentido de la normativa nacional aplicable en materia de control de cambios, estaban sometidas, con arreglo a dicha normativa, a una autorización expedida por la autoridad competente en materia de cambios, esto es, el Banco nacional de Hungría. Pues bien, según el Gobierno húngaro, de la información facilitada por el referido Banco se desprende que, por lo que respecta a la adquisición de derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas, no se solicitó nunca ninguna autorización de cambio, de lo cual se deriva, a juicio de dicho Gobierno, que las adquisiciones que tuvieron por objeto los derechos de usufructo controvertidos en los litigios principales carecían de validez.
- 98 Es preciso recordar que, en el marco del procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, toda apreciación de los hechos del asunto es competencia del juez nacional (sentencia de 8 de mayo de 2008, Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, apartado 23 y jurisprudencia citada). Asimismo, corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales interpretar la legislación nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de enero de 2013, Križan y otros, C-416/10, EU:C:2013:8, apartado 58 y jurisprudencia citada). Finalmente, el órgano jurisdiccional

nacional es el único competente para definir el objeto de las cuestiones que desea plantear al Tribunal de Justicia (sentencia de 1 de octubre de 2009, *Gaz de France — Berliner Investissement*, C-247/08, EU:C:2009:600, apartado 19 y jurisprudencia citada).

- 99 Pues bien, es preciso señalar que, en este caso, las resoluciones de remisión no contienen ninguna indicación sobre las circunstancias fácticas concretas que rodearon las adquisiciones de los derechos de usufructo controvertidos en los litigios principales ni tampoco mención alguna de los posibles vicios de los que estas pudieran haber adolecido con arreglo al Derecho nacional.
- 100 Por otra parte, de lo expuesto en dichas resoluciones se desprende que los litigios principales no versan sobre la licitud de tales adquisiciones originales, sino sobre la extinción de los derechos de usufructo a los que se refieren dichos litigios en virtud de una normativa nacional de aplicación general que opta por extinguir todos los usufructos que no sean titularidad de un pariente cercano del propietario del terreno, con independencia de las circunstancias particulares que puedan haber rodeado tales adquisiciones.
- 101 Por tanto, para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, es preciso únicamente comprobar si la normativa controvertida en los litigios principales puede o no estar justificada por el propósito de sancionar infracciones de la normativa húngara en materia de control de cambios.
- 102 A este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que, a la vista de los datos que figuran en los autos en poder del Tribunal de Justicia, no parece que las normas en materia de control de cambios hubiesen tenido efectivamente como consecuencia someter las adquisiciones de usufructos por parte de no residentes a una autorización de cambio, so pena de invalidez de la referida adquisición, ni que la adopción de la normativa controvertida en los litigios principales hubiese estado guiada por el propósito de sancionar las infracciones de tales normas.
- 103 En cuanto al primero de estos dos aspectos, de las observaciones del Gobierno húngaro resulta que nunca se solicitó una autorización de este tipo con la finalidad de adquirir un usufructo sobre terrenos rústicos y que, a pesar de ello, numerosos derechos de usufructo adquiridos por no residentes dieron lugar, aun faltando tal autorización, a inscripciones en el Registro de la Propiedad.
- 104 Por lo que respecta al segundo aspecto, debe recordarse que la normativa controvertida en los litigios principales prevé la extinción sistemática de los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas de los que sean titulares personas que no puedan acreditar un vínculo de parentesco cercano con el propietario de la finca en cuestión. Pues bien, como ha indicado el Abogado General en el punto 94 de sus conclusiones, este criterio de parentesco no guarda la menor relación con la normativa en materia de control de cambios. Además, por efecto de dicho criterio, la extinción de los derechos de usufructo se aplica no solo respecto de los no residentes, sino también de los residentes; de hecho, el propio Gobierno húngaro ha afirmado en sus escritos procesales que de unos 100 000 titulares de derechos de usufructo o de uso afectados por la extinción, aproximadamente 95 000 eran nacionales húngaros.
- 105 En segundo lugar, aun suponiendo que la adopción de la normativa controvertida en los litigios principales haya estado guiada, aunque sea en parte, por el propósito de sancionar las infracciones de las normas aplicables en materia de control de cambios, extremo que corresponderá comprobar, en su caso, al órgano jurisdiccional remitente, sigue siendo necesario garantizar que la extinción de los derechos de usufructo que dicha normativa prevé no resulta desproporcionada en relación con dicho objetivo.

- 106 A este respecto, como ha señalado también el Abogado General en los puntos 95 y 98 de sus conclusiones, es evidente que habrían podido adoptarse otras medidas, de efectos más limitados que la extinción de los derechos reales afectados, para sancionar *ab initio* las eventuales infracciones de la normativa en materia de control de cambios, como, por ejemplo, multas administrativas (véase, por analogía, la sentencia de 1 de diciembre de 2005, Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, apartado 60).
- 107 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, no parece que una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, suponiendo que esté efectivamente guiada por el propósito de sancionar o de corregir infracciones de la normativa en materia de control de cambios, pueda considerarse proporcionada a tal fin ni, por tanto, estar justificada sobre esa base en virtud del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b).
- Sobre la existencia de una justificación basada en la lucha, por razones de protección del orden público, contra las prácticas que pretenden eludir la ley nacional*
- 108 Como se ha recordado en el apartado 95 de la presente sentencia, el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), establece, entre otras cosas, que lo dispuesto en el artículo 63 TFUE se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.
- 109 Con carácter preliminar, debe señalarse que, como se ha puntualizado en los apartados 6 y 7 de la presente sentencia y como se desprende de las explicaciones relativas al Derecho nacional aportadas por el órgano jurisdiccional remitente, tras las reformas legislativas llevadas a cabo en los años 1991 y 1994 para prohibir la adquisición de terrenos agrícolas a las personas físicas que no tuviesen la nacionalidad húngara y a las personas jurídicas, seguía siendo posible, sin embargo, que cualquier persona adquiriese un derecho de usufructo sobre tales terrenos. Con arreglo a estas mismas explicaciones, la Ley de 1994 de terrenos rústicos no se modificó hasta el 1 de enero de 2002 para excluir también la posibilidad de constituir contractualmente un derecho de usufructo sobre terrenos agrícolas en favor de tales personas físicas o jurídicas.
- 110 Como se desprende por lo demás expresamente de las explicaciones del Gobierno húngaro, que se reproducen en los apartados 16 y 30 de la presente sentencia, está acreditado que los usufructos controvertidos en los litigios principales se constituyeron antes del 1 de enero de 2002, esto es, en una época en la que la constitución de tales usufructos no estaba prohibida por la normativa nacional en vigor. Asimismo, consta que dichos usufructos fueron inscritos en el Registro de la Propiedad por las autoridades públicas competentes.
- 111 No obstante, el Gobierno húngaro afirma que las adquisiciones como las que tienen por objeto los derechos de usufructo controvertidos en los litigios principales se realizaron en fraude de ley, para eludir la prohibición legal de adquirir la propiedad de terrenos agrícolas a la que se había sometido a las personas físicas que no poseyesen la nacionalidad húngara y a las personas jurídicas.
- 112 Según el Gobierno húngaro, el mantenimiento de este tipo de situaciones era contrario al orden público, de modo que incumbía al Estado remediarlo. A este respecto, el legislador húngaro, en lugar de recurrir a la solución más clásica, consistente en declarar, como resultado de un examen jurisdiccional de cada caso, que los contratos en cuestión eran nulos, resolvió remediar *ex lege* las deficiencias de la norma anterior o, incluso, la falta de norma pertinente. Se prefirió esta solución, en particular, por razones de índole presupuestaria y de ahorro de medios en el ámbito judicial, en vista tanto del gran número de asuntos que podrían dar lugar a un examen de este tipo como de la necesidad de reformar la normativa en materia de adquisición de terrenos agrícolas antes del 1 de mayo de 2014, fecha en la que había de terminar el régimen transitorio resultante del Acta de adhesión de 2003.

- 113 A este respecto debe señalarse, no obstante, que, teniendo en cuenta la jurisprudencia citada en el apartado 98 de la presente sentencia y las consideraciones expuestas en los apartados 99 y 100 de esta misma sentencia, para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente no es preciso que el Tribunal de Justicia examine las circunstancias particulares que rodearon la adquisición de los derechos de usufructo controvertidos en los litigios principales. A estos efectos, le corresponde únicamente comprobar si la normativa controvertida en dichos litigios puede o no estar justificada por el propósito de combatir prácticas cuyo objeto era eludir la ley nacional y, en consecuencia, como afirma el Gobierno húngaro, por razones de orden público, en el sentido del artículo 65 TFUE.
- 114 En cuanto a la lucha contra las prácticas que tienen por objeto eludir la ley nacional, el Tribunal de Justicia ya ha admitido que una medida que restrinja una libertad fundamental puede, en su caso, estar justificada cuando tenga por objeto combatir los montajes puramente artificiales cuyo objetivo sea eludir la aplicación de la legislación nacional de que se trate (sentencia de 1 de abril de 2014, *Felixstowe Dock and Railway Company y otros*, C-80/12, EU:C:2014:200, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 115 No obstante, también es jurisprudencia reiterada que tal justificación solo es admisible en la medida en que su objeto específico sean los montajes artificiales que tengan ese objetivo (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de septiembre de 2006, *Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, apartados 51 y 55 y jurisprudencia citada, y de 13 de marzo de 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, apartados 72 y 74).
- 116 Esto excluye, en particular, el establecimiento de una presunción general de prácticas abusivas, que bastaría para justificar la restricción de la libre circulación de capitales (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de noviembre de 2009, *Comisión/Italia*, C-540/07, EU:C:2009:717, apartado 58 y jurisprudencia citada).
- 117 Por el contrario, para ajustarse al principio de proporcionalidad, una medida que pretenda tal objetivo específico de combatir los montajes puramente artificiales debería permitir que el tribunal nacional proceda a un examen de cada caso, tomando en consideración las particularidades de cada asunto y basándose en elementos objetivos, para apreciar el comportamiento abusivo o fraudulento de las personas de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2009, *Glaxo Wellcome*, C-182/08, EU:C:2009:559, apartado 99).
- 118 Pues bien, una normativa como la controvertida en los litigios principales no cumple ninguno de los requisitos mencionados en los apartados 115 a 117 de la presente sentencia.
- 119 En primer lugar, si bien parece derivarse de los extractos de la sentencia n.º 25 del *Alkotmánybíróság* (Tribunal Constitucional), de 21 de julio de 2015, reproducidos en el apartado 25 de la presente sentencia, que la normativa controvertida en los litigios principales pretende, al menos en parte, eliminar los efectos jurídicos de una práctica de adquisición de terrenos agrícolas en virtud de la cual, según se afirma, el derecho de usufructo se aplicó de forma disfuncional, esos mismos extractos revelan asimismo que tal eliminación fue considerada necesaria sobre todo para alcanzar plenamente el objetivo estratégico nacional perseguido por el nuevo régimen jurídico puesto en práctica, concretamente que los terrenos rústicos fuesen únicamente propiedad de las personas físicas que los trabajan.
- 120 En estas circunstancias no cabe considerar que tal normativa persiga el fin específico de combatir conductas consistentes en crear montajes artificiales cuyo objetivo sea eludir la aplicación de la legislación nacional en materia de adquisición de fincas agrícolas. A este respecto debe recordarse, además, que la referida normativa tiene por objeto, con carácter general, extinguir *ex lege* todos los derechos de usufructo de los que son titulares personas jurídicas o personas físicas en la medida en que estas no puedan justificar un vínculo de parentesco cercano con el propietario de la finca

agrícola, sin ligar en modo alguno tal extinción a las razones que hayan llevado a los interesados a realizar tales adquisiciones (véase, por analogía, la sentencia de 12 de diciembre de 2002, Lankhorst-Hohorst, C-324/00, EU:C:2002:749, apartado 37).

- 121 En segundo lugar, suponiendo que pueda considerarse que la normativa controvertida en los litigios principales se adoptó con el fin específico de combatir los montajes artificiales, del mero hecho de que el titular de un derecho de usufructo sobre un terreno agrícola sea una persona jurídica o una persona física que no tenga la condición de pariente cercano del propietario de tal terreno no puede deducirse razonablemente que esa persona actuara abusivamente en el momento en que adquirió el mencionado derecho de usufructo. Como se ha recordado en el apartado 116 de la presente sentencia, no puede admitirse el establecimiento de una presunción general de prácticas abusivas.
- 122 Así, para luchar contra tales prácticas abusivas podrían haberse establecido otras medidas menos atentatorias contra la libre circulación de capitales, como sanciones o acciones específicas de nulidad ante el juez nacional con el fin de combatir posibles elusiones acreditadas de la normativa nacional aplicable, siempre que tales medidas respeten los demás requisitos derivados del Derecho de la Unión.
- 123 A este respecto, no puede acogerse la argumentación del Gobierno húngaro basada en razones de índole presupuestaria y de ahorro de medios en el ámbito judicial. En efecto, según jurisprudencia reiterada, los motivos de carácter meramente económico no pueden constituir razones imperiosas de interés general capaces de justificar una restricción de una libertad fundamental garantizada por el Tratado (sentencia de 17 de marzo de 2005, Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, apartado 34 y jurisprudencia citada). Lo mismo cabe afirmar de las consideraciones de índole puramente administrativa (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, C-369/96 y C-376/96, EU:C:1999:575, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 124 Las consideraciones que anteceden bastan para excluir que la restricción de la libre circulación de capitales que genera una normativa como la controvertida en los litigios principales pueda justificarse con el propósito de combatir los montajes puramente artificiales cuyo objetivo sea eludir la aplicación de la legislación nacional aplicable en materia de adquisición de fincas agrícolas.
- 125 Por último, en cuanto al artículo 65 TFUE, basta con señalar que, aun suponiendo que la necesidad de un Estado miembro de combatir los montajes artificiales que pretenden eludir la prohibición de adquirir la propiedad de terrenos agrícolas pueda estar también comprendida en el concepto de razones de orden público en el sentido de ese artículo, de los apartados 115 a 124 de la presente sentencia se desprende en todo caso que, dado que no cumple, en particular, las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad, la normativa controvertida en los litigios principales no puede tampoco justificarse en virtud de dicho artículo.
- 126 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que, suponiendo que su propósito sea efectivamente combatir las prácticas abusivas cuyo objetivo sea eludir la normativa nacional aplicable en materia de fincas agrícolas, no cabe considerar que una normativa como la controvertida en los litigios principales constituya una medida proporcionada a tal fin.

– Sobre los artículos 17 y 47 de la Carta

- 127 Como se desprende de las consideraciones expuestas en los apartados 81 a 126 de la presente sentencia, una normativa como la controvertida en los litigios principales, que restringe la libre circulación de capitales, no puede justificarse, de conformidad con el principio de proporcionalidad, ni por razones imperiosas de interés general admitidas por la jurisprudencia ni en virtud del artículo 65 TFUE, de modo que infringe el artículo 63 TFUE.

- 128 En estas circunstancias, a los efectos de resolver los litigios principales no es necesario examinar tales normas nacionales a la luz de los artículos 17 y 47 de la Carta.
- 129 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, en virtud de la cual los derechos de usufructo anteriormente constituidos sobre terrenos agrícolas cuyos titulares no tengan la condición de parientes cercanos del propietario de tales terrenos se extinguen *ex lege* y, en consecuencia, se cancelan en el Registro de la Propiedad.

Costas

- 130 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

El artículo 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, en virtud de la cual los derechos de usufructo anteriormente constituidos sobre terrenos agrícolas cuyos titulares no tengan la condición de parientes cercanos del propietario de tales terrenos se extinguen *ex lege* y, en consecuencia, se cancelan en el Registro de la Propiedad.

Firmas