



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 29 de noviembre de 2018¹

Asunto C-235/17

**Comisión Europea
contra**

Hungría

«Incumplimiento de Estado — Artículo 63 TFUE — Libre circulación de capitales — Derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas — Normativa nacional que suprime, sin establecer indemnización, los derechos constituidos anteriormente a favor de personas jurídicas o de personas físicas que no pueden acreditar un vínculo de parentesco cercano con el propietario de los terrenos — Competencia del Tribunal de Justicia para declarar, de manera autónoma, una infracción del artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso por incumplimiento, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la libertad de establecimiento (artículos 49 TFUE), de la libre circulación de capitales (artículo 63 TFUE) y del derecho fundamental a la propiedad (artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; en lo sucesivo, «Carta») —habida cuenta, en particular, de las disposiciones vigentes desde el 1 de enero de 2013 de 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»), de las disposiciones pertinentes de la mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Ley n.º CXXII de 2013 relativa a la venta de terrenos agrícolas y forestales; en lo sucesivo, «Ley de 2013 de terrenos agrícolas»), así como de determinadas disposiciones de la mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Ley n.º CCXII de 2013, por la que se establecen disposiciones transitorias y otras disposiciones en relación con la [Ley de 2013 de terrenos agrícolas y forestales]; en lo sucesivo, «Ley de 2013 de medidas transitorias») y, por último, del artículo 94, apartado 5, de la 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 Propiedad») —, al limitar de manera flagrantemente desproporcionada los derechos de usufructo y de uso de terrenos agrícolas y forestales.²

1 Lengua original: francés.

2 En las presentes conclusiones utilizaré, por comodidad, por una parte, los términos «usufructo» o «derecho de usufructo» para designar indistintamente los derechos de usufructo *stricto sensu* y los derechos de uso así como, por otra parte, la expresión «terreno agrícola» para designar tanto los terrenos agrícolas como los terrenos forestales.

2. La incompatibilidad de la normativa controvertida con la libre circulación de capitales garantizada en el artículo 63 TFUE ya dio lugar a la sentencia de 6 de marzo de 2018, *SEGRO y Horváth*³ y fue examinada en mis conclusiones presentadas en estos dos asuntos acumulados.⁴ En consecuencia, este problema no requiere consideraciones nuevas por mi parte, puesto que el Tribunal de Justicia solo puede, con arreglo a dicha sentencia, declarar la vulneración del Derecho de la Unión al respecto.

3. Dicho esto, el interés del presente asunto radica en otro punto. Me permito recordar que, en dicha sentencia, también se preguntó al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de tal normativa con el artículo 17 de la Carta. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no consideró que fuese necesario examinar la cuestión. Con todo, según la Comisión, el Tribunal de Justicia debería pronunciarse esta vez sobre dicha disposición, y ello al margen del examen en relación con las libertades de circulación.

4. En las presentes conclusiones explicaré las razones por las que, en mi opinión, *el Tribunal de Justicia no es competente* para pronunciarse sobre el artículo 17 de la Carta tal como pide la Comisión. Con carácter subsidiario, expondré los motivos por los que, a mi parecer, un examen de la normativa controvertida desde el punto de vista de esa disposición resultaría en todo caso superfluo. Por último, con carácter aún más subsidiario, examinaré dicha normativa a la luz del citado artículo 17, lo que me llevará a concluir que dicha normativa es incompatible con el derecho fundamental a la propiedad garantizado por ese artículo.

II. Derecho húngaro

A. Normativa sobre la adquisición de terrenos agrícolas

5. La Ley de 1994 de terrenos rústicos prohíbe a toda persona física que no posea la ciudadanía húngara, con excepción de las personas que disponen de un permiso de residencia permanente y de aquellas a las que se ha reconocido el estatuto de refugiado, así como a toda persona jurídica tanto extranjera como húngara, adquirir terrenos agrícolas.

6. Dicha Ley fue modificada, con efectos a partir del 1 de enero de 2002, por la *termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény* (Ley n.º CXVII de 2001, por la que se modifica la [Ley de 1994 de terrenos rústicos]), a efectos de excluir también la posibilidad de constituir contractualmente un derecho de usufructo sobre los terrenos agrícolas a favor de las personas físicas que no posean la nacionalidad húngara o de las personas jurídicas. Así, el artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de terrenos rústicos disponía, a raíz de estas modificaciones, que «para la constitución contractual del derecho de usufructo y del derecho de uso deberán aplicarse las disposiciones del capítulo II relativas a la restricción de la adquisición de la propiedad. [...]»

7. El artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de terrenos rústicos fue modificado posteriormente por la *egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény* (Ley n.º CCXIII de 2012, por la que se modifican determinadas leyes en materia agrícola). En su nueva versión, que incorpora esta modificación y que entró en vigor el 1 de enero de 2013, dicho artículo 11, apartado 1, establecía que «será nulo el derecho de usufructo que se constituya mediante contrato, salvo si se constituye a favor de un pariente cercano».

3 C-52/16 y C-113/16, en lo sucesivo, «sentencia *SEGRO y Horváth*», EU:C:2018:157.

4 Conclusiones presentadas en los asuntos acumulados *SEGRO y Horváth* (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2017:410).

8. La Ley n.º CCXIII de 2012, por la que se modifican determinadas leyes en materia agrícola, también introdujo en la Ley de 1994 de terrenos rústicos un nuevo artículo 91, apartado 1, en virtud del cual «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 Ley de 2013 de terrenos agrícolas fue adoptada el 21 de junio de 2013 y entró en vigor el 15 de diciembre de 2013. El artículo 37, apartado 1, de dicha Ley mantiene la norma según la cual será nulo todo derecho de usufructo o de uso sobre tales terrenos constituido contractualmente, salvo que el contrato se celebre entre parientes cercanos.

10. El artículo 5, punto 13, de dicha Ley define el concepto de «pariente cercano» como «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. La Ley de 2013 de medidas transitorias fue adoptada el 12 de diciembre de 2013 y entró en vigor el 15 de diciembre de 2013. El artículo 108, apartado 1, de esta Ley, que derogó el artículo 91, apartado 1, de la Ley de 1994 de terrenos rústicos, dispone que «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».

12. El artículo 94 de la Ley del Registro de Propiedad tiene el siguiente tenor:

«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.

[...]»

B. Derecho Civil

13. Las disposiciones de la polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ley n.º IV de 1959 por la que se establece el Código Civil; en lo sucesivo, «antiguo Código Civil») estuvieron vigentes hasta el 14 de marzo de 2014.

14. El artículo 215 del antiguo Código Civil disponía:

«(1) Cuando se necesite el consentimiento de un tercero o la autorización de las autoridades para la entrada en vigor de un contrato, este no entrará en vigor hasta que se obtengan el consentimiento o la autorización requeridos, si bien las partes quedarán sujetas a sus declaraciones. Las partes quedarán liberadas de su compromiso si el tercero o la autoridad en cuestión no se pronuncian en el plazo fijado conjuntamente por las mismas.

[...]

(3) Cuando no se obtengan el consentimiento o la autorización requeridos, los efectos jurídicos de la ineficacia se aplicarán al contrato.

[...]»

15. El artículo 237 del antiguo Código Civil tenía el siguiente tenor:

«(1) En el caso de ineficacia de un contrato deberá restituirse la situación existente antes de su conclusión.

(2) Si no pudiera restituirse la situación existente antes de la conclusión del contrato, el juez declarará aplicable el contrato respecto al período transcurrido hasta que dicte su resolución. Podrá declararse eficaz un contrato ineficaz si puede eliminarse la causa de la ineficacia, especialmente en los contratos usurarios, cuando exista una falta de equivalencia manifiesta entre las prestaciones de las partes, eliminando la ventaja desproporcionada. En esos supuestos, habrá de resolverse sobre la restitución de los servicios eventualmente prestados sin contraprestación.»

16. Las disposiciones de a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ley n.º V de 2013 por la que se establece el Código Civil; en lo sucesivo, «nuevo Código Civil») entraron en vigor el 15 de marzo de 2014.

17. Los artículos 6:110 y 6:111 del nuevo Código Civil, que figuran en su capítulo XIX titulado «Efectos jurídicos de la ineficacia», están redactados de la siguiente manera:

«Artículo 6:110 [Declaración de la eficacia del contrato por el juez, con efecto retroactivo]

(1) El juez podrá declarar la eficacia de un contrato ineficaz, con efecto retroactivo a la fecha de celebración del contrato, cuando

- a) el perjuicio causado por la ineficacia pueda eliminarse mediante una modificación adecuada del contrato, o
- b) la causa de ineficacia desaparezca *a posteriori*.

(2) En el caso de que se declare la eficacia de un contrato ineficaz, las partes en el mismo estarán obligadas a cumplir las obligaciones mutuas previstas en ese marco y, en caso de resolución del contrato posterior a la declaración de validez, deberán responder de la misma forma que si el contrato hubiese sido eficaz desde su celebración.

Artículo 6:111 [Eficacia del contrato derivada de la voluntad de las partes]

(1) Un contrato será eficaz con efecto retroactivo a la fecha de su celebración cuando las partes eliminen *a posteriori* la causa de la ineficacia o cuando confirmen, en caso de que esta causa desaparezca por cualquier otra razón, su voluntad de contratar.

(2) En el caso de que se declare la eficacia de un contrato ineficaz, las partes en el mismo estarán obligadas a cumplir las obligaciones mutuas establecidas en él y, en caso de resolución del contrato posterior a la declaración de eficacia, deberán responder de la misma forma que si el contrato hubiese sido eficaz desde su celebración.

(3) En el caso de que las partes supriman *a posteriori* la causa de la ineficacia y acuerden su eficacia en el futuro, las realizaciones efectuadas hasta el momento se someterán a los efectos jurídicos de la ineficacia.»

III. Hechos y procedimiento administrativo previo

18. En Hungría, la adquisición de terrenos agrícolas por ciudadanos extranjeros es, desde hace mucho tiempo, objeto de restricciones. De este modo, la Ley n.º I de 1987, del Suelo⁵ establecía que las personas físicas o jurídicas extranjeras únicamente podían obtener la propiedad de tales terrenos mediante compra, permuta o donación si obtenían una autorización previa del Gobierno húngaro.

19. A continuación, un Decreto gubernamental⁶ que entró en vigor el 1 de enero de 1992 excluyó la posibilidad de que las personas que no tuvieran la nacionalidad húngara, con excepción de aquellas que fuesen titulares de un permiso de residencia permanente y de las que hubiesen obtenido el estatuto de refugiado, adquiriesen terrenos agrícolas. La Ley de 1994 de terrenos rústicos amplió posteriormente esta prohibición a las personas jurídicas tanto extranjeras como húngaras.

20. Sin embargo, este marco jurídico no establecía ninguna restricción particular en relación con la constitución de derechos de usufructo sobre los terrenos agrícolas.

21. Sin embargo, a raíz de una modificación de la Ley de 1994 de terrenos rústicos,⁷ que entró en vigor el 1 de enero de 2002, las restricciones relativas a la adquisición de terrenos agrícolas se ampliaron a la constitución de tales derechos de usufructo sobre tales terrenos. En consecuencia, ni las personas físicas de nacionalidad extranjera ni las personas jurídicas podían obtener esos derechos sobre tales terrenos.

22. En el marco de la adhesión de Hungría a la Unión Europea, este Estado miembro disfrutó de un período transitorio durante el cual se le autorizaba a mantener vigente durante un período de diez años a partir de la fecha de adhesión, es decir, hasta el 30 de abril de 2014, las restricciones relativas a la adquisición de terrenos agrícolas. No obstante, a partir del 1 de mayo de 2014 dicho Estado miembro estaba obligado a autorizar, a los ciudadanos de la Unión que hubieran vivido y ejercido sus actividades en Hungría durante los tres años anteriores, la adquisición de terrenos agrícolas en las mismas condiciones que a los nacionales húngaros.⁸

5 Artículo 38, apartado 1, de la a földről szóló 1987. évi I. törvény, en su versión precisada por el a 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról (Decreto n.º 26 del Consejo de Ministros de 30 de julio de 1987, relativo a la aplicación de la Ley n.º I de 1987 del Suelo) y posteriormente por el a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989. (VII. 7.) (Decreto n.º 73 del Consejo de Ministros de 7 de julio de 1989).

6 Artículo 1, apartado 5, de a külföldiek ingatlanszerzéséről 171/1991. (XII. 27.) Korm. (Decreto gubernamental n.º 171 de 27 de diciembre de 1991).

7 Ley modificada por la Ley n.º CXVII de 2001, por la que se modifica la [Ley de 1994 de terrenos rústicos].

8 Con arreglo al capítulo 3, punto 2, del 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 Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33) y a 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).

23. Poco antes de la expiración de este período transitorio, el legislador húngaro introdujo una nueva modificación a la Ley de 1994 de terrenos rústicos,⁹ por la que prohibía de manera general, a partir del 1 de enero de 2013, la constitución de derechos de usufructo sobre los terrenos agrícolas, excepto entre parientes cercanos. La Ley de 2013 de terrenos agrícolas, aprobada a finales de 2013 y que entró en vigor el 1 de enero de 2014, mantuvo esta prohibición.¹⁰

24. Las normas que entraron en vigor el 1 de enero de 2013 disponían que los derechos de usufructo existentes en ese momento y que se hubieran constituido contractualmente entre personas que no fuesen parientes cercanos, tanto de duración indeterminada como por un período determinado que fuese más allá del 31 de diciembre de 2032, debían suprimirse *ex lege* en un período transitorio de veinte años. De este modo, tales derechos debían expirar *ex lege*, a más tardar, el 1 de enero de 2033.

25. No obstante, el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, que entró en vigor el 15 de diciembre de 2013, redujo significativamente el período transitorio antes citado. Con arreglo a esta última disposición, en lo sucesivo los derechos de usufructo existentes a 30 de abril de 2014 debían expirar *ex lege* el 1 de mayo de 2014, con excepción de los contratos celebrados entre parientes cercanos.

26. Con fecha 17 de octubre de 2014, la Comisión dirigió a Hungría un escrito de requerimiento al considerar, en particular,¹¹ que suprimiendo de ese modo determinados derechos de usufructo previamente constituidos sobre los terrenos agrícolas, dicho Estado miembro había infringido los artículos 49 TFUE y 63 TFUE, así como el artículo 17 de la Carta. Este último respondió al mismo mediante escrito de 18 de diciembre de 2014, en el que rebatió dichas infracciones.

27. No satisfecha con esta respuesta, la Comisión emitió el 19 de junio de 2015 un dictamen motivado en el que sostenía que, al suprimir *ex lege*, con arreglo al artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, determinados derechos de usufructo con efectos a partir del 1 de mayo de 2014, Hungría infringió las disposiciones del Derecho de la Unión antes citadas. Este Estado miembro respondió mediante escritos de 9 de octubre de 2015 y de 18 de abril de 2016, sosteniendo que no existían los incumplimientos imputados.

28. Paralelamente, el órgano jurisdiccional nacional que formuló al Tribunal de Justicia las peticiones de decisión prejudicial que dieron lugar a la sentencia SEGRO y Horváth planteó al Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional, Hungría) diversas cuestiones sobre, en particular, la compatibilidad de dicho artículo 108, apartado 1, con la Ley fundamental húngara.

29. Mediante su sentencia n.º 25, de 21 de julio de 2015, el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) declaró que esta disposición infringía parcialmente dicha Ley fundamental, en la medida en que el legislador nacional no estableció un mecanismo de indemnización para los propietarios de los terrenos sobre los que se habían constituido los derechos de usufructo suprimidos, y le acordó como plazo para revertir esa situación hasta el 31 de diciembre de 2015. Este mismo órgano jurisdiccional desestimó el recurso en todo lo demás. El plazo concedido por el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) al legislador húngaro expiró sin que este hubiera adoptado las medidas requeridas.

9 Ley n.º CCXIII de 2012 por la que se modifican determinadas leyes en materia agrícola.

10 Con arreglo al artículo 37, apartado 1, de dicha Ley.

11 En su escrito de requerimiento, la Comisión también reprochó a Hungría que, desde el 25 de febrero de 2014 hubiera autorizado, conforme al artículo 60, apartado 5, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, la rescisión unilateral de los contratos de arrendamiento de duración superior a veinte años constituidos sobre terrenos agrícolas antes del 27 de julio de 1994. La Comisión parece haber renunciado posteriormente a esta imputación, que no se menciona en el dictamen motivado.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

30. El presente recurso por incumplimiento se interpuso el 5 de mayo de 2017.

31. En su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 49 TFUE y 63 TFUE, y del artículo 17 de la Carta, al adoptar una normativa que limita el usufructo de terrenos agrícolas.
- Condene en costas a Hungría.

32. Hungría solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime por infundado el recurso de la Comisión.
- Condene en costas a la Comisión.

33. El 9 de julio de 2018 se celebró una vista en la que estuvieron representados la Comisión y Hungría.

V. Análisis

A. Sobre la admisibilidad

34. El Gobierno húngaro no ha propuesto ninguna excepción de inadmisibilidad del presente recurso por incumplimiento en su escrito de contestación a la demanda o en su dúplica. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los requisitos de admisibilidad de tal recurso son *de orden público*, por lo que el Tribunal de Justicia debe examinarlos de oficio.¹²

35. Pues bien, de una lectura comparada del dictamen motivado y del escrito de interposición del recurso se desprende que la Comisión parece haber ampliado, en ese segundo documento, el objeto del litigio tal como aparece delimitado en el primero, vulnerando la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia que prohíbe tal ampliación.¹³

36. En este sentido, es preciso observar que la Comisión reprochó a Hungría, en dicho dictamen motivado, haber *suprimido ex lege*, con arreglo al artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, los derechos de usufructo constituidos sobre terrenos agrícolas entre personas que no son parientes próximos y que existían a 30 de abril de 2014.

¹² Véanse, en particular, las sentencias de 9 de septiembre de 2004, Comisión/Grecia (C-417/02, EU:C:2004:503), apartado 16; de 1 de febrero de 2007, Comisión/Reino Unido (C-199/04, EU:C:2007:72), apartado 20, y de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), apartado 42. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia no es fija en cuanto a si el examen de oficio de las causas de inadmisión de orden público presenta un carácter facultativo u obligatorio. No obstante, tanto la obligatoriedad de las normas de orden público como las consideraciones relativas a la igualdad de los justiciables ante el juez y a la igualdad de condiciones de las partes abogan por su carácter obligatorio (véase Clausen, F., *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Thèses, Bruylant, 2018, pp. 455 a 472).

¹³ El objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 258 TFUE está circunscrito por el procedimiento administrativo previo previsto por dicha disposición y, por lo tanto, tal objeto no puede ser ampliado en el procedimiento judicial. El dictamen motivado de la Comisión y el recurso deben basarse en los mismos motivos y fundamentos de Derecho, de tal manera que el Tribunal de Justicia no podrá examinar una imputación que no haya sido formulada en el dictamen motivado. Véanse, en particular, las sentencias de 9 de febrero de 2006, Comisión/Reino Unido (C-305/03, EU:C:2006:90), apartado 22, de 29 de abril de 2010, Comisión/Alemania (C-160/08, EU:C:2010:230), apartado 43, y de 10 de mayo de 2012, Comisión/Países Bajos (C-368/10, EU:C:2012:284), apartado 78.

37. En cambio, del *petitum* que figura en el encabezamiento del recurso, cuyo contenido se reproduce en el punto 1 de las presentes conclusiones, se deduce que la Comisión contempla, en su recurso judicial, más disposiciones nacionales de las criticadas en el dictamen motivado y referidas, algunas de ellas, no a la *supresión* de derechos de usufructo preexistentes sobre terrenos agrícolas, sino a la *constitución* de derechos sobre esos terrenos.¹⁴ Además, en las pretensiones de su recurso, la Comisión no reprocha a Hungría haber «*suprimido*» los derechos de usufructo anteriormente constituidos, sino, de una manera más general, haber «*limitado*» los derechos de usufructo sobre dichos terrenos.

38. Estos elementos apuntan a la idea de que, más allá de la *supresión ex lege* —resultante del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias— de determinados derechos de usufructo existentes sobre los terrenos agrícolas, la Comisión también pretende que se condene a Hungría en la medida en que *ha limitado la posibilidad de constituir, en el futuro, tales derechos únicamente a favor de los parientes cercanos al propietario de los terrenos*.

39. Cuando se le preguntó sobre este aspecto en la vista, Hungría indicó que entiende que el recurso de la Comisión se refiere, en lo esencial, a la *supresión ex lege* de los derechos de usufructo constituidos previamente. Sin embargo, este Estado miembro considera que el recurso de la Comisión, habida cuenta de la ambigüedad que se explica en los tres puntos anteriores de las presentes conclusiones, no está redactado de manera coherente y comprensible. Por su parte, dicha institución arguyó que no pretendía modificar el objeto del litigio tal como aparecía delimitado en el dictamen motivado: únicamente es objeto de controversia la *supresión* de los derechos de usufructo preexistentes.

40. En mi opinión, la ambigüedad del recurso de la Comisión no es tan amplia como para considerar su recurso inadmisibles en su conjunto. Hungría ha podido ejercitar su derecho de defensa, e incluso ha admitido haber comprendido lo esencial de dicho recurso, a saber, la *supresión ex lege*, establecida en el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, de los derechos de usufructo existentes a 30 de abril de 2014 y constituidos sobre los terrenos agrícolas a favor de personas que no son familiares cercanos del propietario de los terrenos. En consecuencia, considero admisible dicho *recurso solo en la medida en que versa sobre esta cuestión*, siendo por tanto inadmisibles en todo lo demás.

B. Sobre el primer motivo (compatibilidad de la normativa controvertida con los artículos 49 TFUE y 63 TFUE)

41. Mediante su primer motivo, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia, en esencia, que declare la incompatibilidad del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias con la libertad de establecimiento establecida en el artículo 49 TFUE y con la libre circulación de capitales garantizada en el artículo 63 TFUE.

42. A este respecto, es preciso recordar que, en la sentencia SEGRO y Horváth,¹⁵ el órgano jurisdiccional nacional interrogó al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de la normativa controvertida con estas dos libertades de circulación. El Tribunal de Justicia declaró, no obstante, que dicha normativa debía examinarse únicamente en relación con la libre circulación de capitales.

43. Sin embargo, en el presente asunto la Comisión sostiene que esta vez el Tribunal de Justicia debe examinar la normativa controvertida desde la perspectiva de las dos libertades de circulación invocadas.

¹⁴ En efecto, el artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de terrenos rústicos, en su versión vigente a 1 de enero de 2013, y el artículo 37, apartado 1, de la Ley de 2013 de terrenos agrícolas se refieren a la constitución de (nuevos) derechos de usufructo sobre los terrenos agrícolas.

¹⁵ Véanse los apartados 50 a 60 de esta sentencia.

44. En efecto, dicha normativa puede, según los casos, infringir cualquiera de las dos libertades. A este respecto, algunos de los particulares afectados adquirieron un derecho de usufructo sobre un terreno agrícola en Hungría con fines especulativos, mientras que otros ejercían su actividad económica a través de ese derecho. Pues bien, mientras el primer supuesto estaría comprendido en el ámbito de aplicación de la libre circulación de capitales, el segundo guardaría relación con la libertad de establecimiento. En este contexto, si bien en la sentencia SEGRO y Horváth el Tribunal de Justicia pudo limitarse, habida cuenta de las circunstancias de que se trata en los asuntos que dieron lugar a dicha sentencia, a examinar dicha normativa únicamente a la luz de la libre circulación de capitales, no puede hacer lo mismo en el presente asunto. En el marco del presente recurso por incumplimiento, que tiene carácter objetivo,¹⁶ esa misma normativa ha de ser examinada de manera general, teniendo en cuenta todas las libertades que pueden aplicarse en esos diferentes supuestos.

45. En cambio, el Gobierno húngaro considera que, en el presente asunto, no procede adoptar, sobre este aspecto, un planteamiento diferente del que se adoptó en la sentencia SEGRO y Horváth.

46. Comparto la segunda opinión. Desde mi punto de vista, en el presente asunto también procede examinar la normativa controvertida únicamente a la luz de la libre circulación de capitales garantizada en el artículo 63 TFUE.

47. En efecto, dicha normativa da lugar a una *acumulación de libertades de circulación potencialmente aplicables*:¹⁷ por una parte, un particular que haya adquirido un derecho de usufructo sobre un terreno agrícola con vistas a ejercer su actividad económica podría acogerse a la libertad de establecimiento prevista en el artículo 49 TFUE, ya que «el derecho a adquirir, a explotar y a enajenar bienes inmuebles en el territorio de otro Estado miembro constituye el complemento necesario» de esta libertad;¹⁸ por otra parte, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las normas nacionales que regulan las inversiones inmobiliarias entran en el ámbito de la libre circulación de capitales garantizada en el artículo 63 TFUE incluso cuando tales inversiones están destinadas a permitir el ejercicio de una actividad económica.¹⁹

48. Sin embargo, en una situación en la que se acumulan libertades aplicables, el Tribunal de Justicia, al menos en su jurisprudencia reciente, comprueba si una de estas dos libertades es secundaria respecto de la otra y puede vincularse a la misma. De ser este el caso, el Tribunal de Justicia procede con arreglo al adagio «lo accesorio sigue la suerte de lo principal» y examina la normativa controvertida únicamente a la luz de la libertad predominante.²⁰ En estas circunstancias, la existencia de una relación «principal/accesoria» entre las libertades en cuestión no se aprecia a la luz de la situación de los particulares afectados por el litigio, sino del *objeto de la normativa nacional de que se trate*.²¹

16 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el recurso por incumplimiento tiene carácter objetivo. Corresponde a la Comisión apreciar la oportunidad de actuar contra un Estado miembro y especificar las disposiciones que este haya podido infringir, mientras que el Tribunal de Justicia debe examinar si existe o no el incumplimiento imputado. Véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de junio de 1988, Comisión/Reino Unido (416/85, EU:C:1988:321), apartado 9; de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (C-431/92, EU:C:1995:260), apartado 22, y de 8 de diciembre de 2005, Comisión/Luxemburgo (C-33/04, EU:C:2005:750), apartado 66.

17 Véase, en este sentido, la sentencia SEGRO y Horváth, apartado 55.

18 Sentencias de 30 de mayo de 1989, Comisión/Grecia (305/87, EU:C:1989:218), apartado 22, y 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.

19 Véanse, en particular, 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, así como de 25 de enero de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), apartados 22 a 24. Véanse asimismo mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados SEGRO y Horváth (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2017:410), puntos 48 a 63.

20 Véanse, en particular, las sentencias de 3 de octubre de 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631), apartado 34, y de 17 de septiembre de 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559), apartado 37.

21 Véanse, en particular, las sentencias de 17 de septiembre de 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559), apartado 36; de 5 de febrero de 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47), apartado 21, y SEGRO y Horváth, apartado 53.

49. Pues bien, cuando se trata de una normativa como el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, el aspecto de dicha normativa relativo a la libre circulación de capitales prevalece sobre el vinculado a la libertad de establecimiento. En efecto, dicha normativa versa sobre la propiedad de la tierra y se aplica de manera general al usufructo sobre los terrenos agrícolas, sin limitarse por tanto a las situaciones en las que este derecho ha sido constituido con fines de ejercicio de una actividad económica.²² En dicho contexto, las posibles restricciones a la libertad de establecimiento que se derivan de esta misma normativa constituirían una consecuencia inevitable de la restricción a la libre circulación de capitales. En otras palabras, las posibles restricciones a la libertad de establecimiento son indisociables de aquellas que tienen por objeto la libre circulación de capitales.²³

50. En consecuencia, no es necesario efectuar un examen autónomo de la normativa controvertida a la luz del artículo 49 TFUE.²⁴ Contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el carácter objetivo del procedimiento por incumplimiento no justifica que el Tribunal de Justicia se aparte de su jurisprudencia relativa a la acumulación de libertades aplicables. Además de que ello sería difícilmente conciliable con la necesidad de una gestión eficaz de sus recursos, me permito recordar que el Tribunal de Justicia no determina la relación «principal/accesorio» *de manera subjetiva*, en función de la situación de los particulares afectados por el litigio, sino de manera *objetiva*, a la luz del objeto de la normativa controvertida. Cabe señalar, por lo demás, que el Tribunal de Justicia ha aplicado esta jurisprudencia en un número considerable de sentencias declarativas de incumplimientos.²⁵

51. Dicho esto, me permito recordar que, en la sentencia SEGRO y Horváth, el Tribunal de Justicia declaró que una normativa como el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias no solo *obstaculiza* la libre circulación de capitales, sino que también puede resultar *indirectamente discriminatoria* por razón de la nacionalidad o del origen de los capitales.

52. Además, el Tribunal de Justicia excluyó, en dicha sentencia, que esta normativa pudiera justificarse por los motivos invocados por el Gobierno húngaro para defenderla,²⁶ habida cuenta, en particular, de su carácter desproporcionado.

53. Por consiguiente, en las presentes conclusiones no es necesario abundar sobre la compatibilidad de dicha normativa con la libre circulación de capitales garantizada en el artículo 63 TFUE. A este respecto, no cabe duda de que el primer motivo de la Comisión está fundado, por las razones que figuran en la sentencia SEGRO y Horváth, y remito al lector a tales razones y a mis conclusiones presentadas en esos asuntos.²⁷

54. En efecto, la Comisión invoca en su escrito de interposición del recurso una vulneración de los principios generales del Derecho de la Unión de *seguridad jurídica* y de *confianza legítima*, basándose en que la normativa controvertida no ha previsto, en el marco de la supresión *ex lege* de los derechos de usufructo en cuestión, ni período transitorio ni indemnización.²⁸ Sin embargo, de dicho escrito de

22 Véase, por analogía, la sentencia de 17 de septiembre de 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559), apartados 49 a 52.

23 Véase, en este sentido, la sentencia SEGRO y Horváth, apartado 55.

24 En el supuesto de que el Tribunal de Justicia no comparta mi opinión, considero que, en cualquier caso, es posible trasladar las consideraciones expuestas en la sentencia SEGRO y Horváth relativas a la libre circulación de capitales a la libertad de establecimiento, tanto por lo que se refiere a la existencia de una restricción como a la falta de justificación.

25 Véanse, entre los numerosos ejemplos, las sentencias de 9 de junio de 1982, Comisión/Italia (95/81, EU:C:1982:216), apartado 30; de 4 de junio de 2002, Comisión/Portugal (C-367/98, EU:C:2002:326), apartado 56; de 28 de septiembre de 2006, Comisión/Países Bajos (C-282/04 y C-283/04, EU:C:2006:608), apartado 43; de 8 de julio de 2010, Comisión/Portugal (C-171/08, EU:C:2010:412), apartado 80, y de 10 de mayo de 2012, Comisión/Bélgica (C-370/11, no publicada, EU:C:2012:287), apartado 21.

26 Se trata, por una parte, de una razón imperiosa de interés general que consiste en reservar la propiedad de los terrenos agrícolas a las personas que los trabajan e impedir la adquisición de estos terrenos con fines puramente especulativos, así como en permitir la explotación de los mismos por parte de nuevas empresas, facilitar la creación de propiedades de un tamaño que permita una producción agrícola viable y competitiva y evitar una fragmentación de los terrenos agrícolas, un éxodo rural y la despoblación del campo. Por otra parte, el Gobierno húngaro se prevale del artículo 65 TFUE y, más concretamente, de la voluntad de sancionar las infracciones de la normativa nacional en materia de control de cambios y de combatir, como cuestión de orden público, las prácticas de adquisición abusivas.

27 Conclusiones presentadas en los asuntos acumulados SEGRO y Horváth (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2017:410), puntos 31 a 118.

28 Véase la sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros (C-98/14, EU:C:2015:386), apartados 74 a 88 y 92.

demanda se desprende que la Comisión invoca estos principios «a mayor abundamiento», esto es, como simples alegaciones adicionales de cara al análisis de la compatibilidad de dicha normativa con las libertades de circulación invocadas. Toda vez que su primer motivo esté fundado por otras razones, el Tribunal de Justicia no deberá pronunciarse sobre los principios en cuestión.²⁹ En la vista, la Comisión confirmó asimismo que no pretendía obtener un examen autónomo de estos principios y alegó que, por lo demás, el respeto de tales principios *no puede ser apreciado al margen del examen en relación con las libertades de circulación*. Como explicaré a continuación en las presentes conclusiones, comparto plenamente este análisis.³⁰

C. Sobre el segundo motivo (compatibilidad de la normativa controvertida con el artículo 17 de la Carta)

55. Mediante su segundo motivo, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia, en esencia, que declare que el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias es contrario al derecho a la propiedad garantizado en el artículo 17, apartado 1, de la Carta.

1. Alegaciones de las partes

56. La *Comisión* aduce que los derechos fundamentales garantizados por la Carta son aplicables cuando una normativa nacional está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Pues bien, así sucede cuando dicha normativa puede obstaculizar una o varias de las libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE y el Estado miembro de que se trate invoca razones imperiosas de interés general para justificar dicho obstáculo.

57. Añade que, aunque el Tribunal de Justicia no abordó la cuestión del respeto de los derechos fundamentales en la sentencia *SEGRO* y *Horváth*, está obligada a resolver dicha cuestión en el presente recurso.

58. A este respecto, la Comisión alega que el derecho a la propiedad garantizado en el artículo 17 de la Carta cubre los derechos de usufructo suprimidos por la normativa controvertida. En efecto, este artículo se refiere, de manera amplia, a todos los derechos con un valor patrimonial de los que se derive, habida cuenta del ordenamiento jurídico, una posición jurídica adquirida que permita que el titular de tales derechos los ejerce autónomamente y en su propio beneficio.

59. Por lo que se refiere a la injerencia en dicho derecho, esta se produce, a semejanza de una expropiación, en caso de supresión, de retirada o de privación *de facto* de un bien, incluso cuando esta supresión se refiera únicamente, como sucede en el presente asunto, a dos de los tres elementos constitutivos de la propiedad, a saber, el derecho de uso y de posesión.

60. La Comisión considera que la supresión de que se trata en el presente asunto no puede justificarse. Por una parte, dicha supresión se basa en la presunción general errónea según la cual todos los contratos de usufructo celebrados entre personas que no están emparentadas tienen por objeto eludir las normas que limitan la adquisición de la propiedad sobre los terrenos agrícolas. Por otra parte, tal supresión reviste un carácter inesperado e imprevisible, sin establecer el período transitorio requerido y reduciendo a la vez el de veinte años que anteriormente se concedía a los inversores. Además, aun suponiéndola justificada, dicha supresión no sería proporcionada.

29 Si fuera necesario, las consideraciones que figuran en los puntos 173 a 182 de las presentes conclusiones, relativas al Derecho a la propiedad garantizado en el artículo 17 de la Carta, pueden extrapolarse a estos principios.

30 Véanse los puntos 76 y siguientes de las presentes conclusiones.

61. Por su parte, el *Gobierno húngaro* alega que no es necesario efectuar un examen separado de la normativa controvertida a la luz de la Carta.

62. Dicho Gobierno señala que, en cualquier caso, en primer lugar, de la sentencia n.º 25 de 21 de julio de 2015 del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) se desprende que la supresión *ex lege* de los derechos de usufructo en cuestión no es comparable con la expropiación. Además, esta supresión está justificada por el interés general. Por otra parte, las normas de Derecho civil, que prescriben la obligación de que el propietario efectúe una liquidación con el antiguo usufructuario, la cual puede exigirse en el momento de la extinción del derecho de usufructo, permiten a este último obtener una compensación equitativa, global y oportuna por las pérdidas sufridas.

63. En segundo lugar, los derechos de usufructo de que se trata en el presente asunto no pueden quedar amparados por el artículo 17, apartado 1, de la Carta, puesto que se han obtenido ilegalmente y de mala fe.

2. Análisis

a) Consideraciones preliminares

64. Es destacable el segundo motivo invocado por la Comisión. En efecto, según mi leal saber y entender, es la primera vez que esta institución solicita al Tribunal de Justicia que declare que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de una disposición de la Carta.³¹ Sin embargo, ya se había hecho referencia a la posibilidad de invocar un motivo de este tipo. Desde su comunicación de 2010 relativa a la aplicación de la Carta, la Comisión señaló que «siempre que sea necesario, incoará procedimientos de infracción contra los Estados miembros por incumplimiento de la Carta en la aplicación del Derecho de la Unión».³² No obstante, hasta ahora esta institución había hecho gala de una aparente contención.³³

65. El presente asunto es el primero de una serie de recursos³⁴ en los que la Comisión solicita al Tribunal de Justicia, en un primer motivo, que se pronuncie sobre la compatibilidad de una normativa de un Estado miembro con las libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE y, a continuación, mediante un motivo distinto, un examen de la misma normativa a la luz de la Carta.

66. La admisibilidad de dicho recurso no plantea ninguna cuestión a la vista del artículo 258 TFUE.³⁵ De conformidad con este artículo, la Comisión puede interponer un recurso con el fin de que se declare que un Estado miembro ha «incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados». Las obligaciones en cuestión incluyen indiscutiblemente los derechos garantizados por la Carta, cuyo carácter vinculante resulta de la remisión que efectúa el artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo primero, el cual confiere a esta «el mismo valor jurídico que los Tratados».

31 Por otro lado, y si no me equivoco, en toda la historia del procedimiento por incumplimiento esta misma institución solo ha presentado una demanda para que se declare una vulneración de un derecho fundamental reconocido en el ordenamiento jurídico de la Unión, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 27 de abril de 2006, Comisión/Alemania (C-441/02, EU:C:2006:253). No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia cuenta con algunas sentencias en las que los derechos fundamentales se invocan en apoyo de una interpretación de la disposición del Derecho de la Unión supuestamente infringida por el Estado miembro.

32 «Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea», [COM(2010) 0573 final, p. 10].

33 Los diferentes informes anuales de la Comisión sobre la aplicación de la Carta mencionan la incoación de varios procedimientos administrativos previos relativos, en particular, a la inobservancia de la Carta por parte de algunos Estados miembros. Sin embargo, ninguno de estos asuntos ha llegado al Tribunal de Justicia. Véase Łazowski, A., «Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings», ERA Forum, 2013, n.º 14, pp. 573 a 587, que señala que esta contención de la Comisión respondía, sin duda alguna, a una elección estratégica suya, relacionada con la falta de claridad que rodea la cuestión de la aplicación de la Carta en los Estados miembros.

34 Véanse, además del presente asunto, los asuntos pendientes Comisión/Hungría, C-66/18 y Comisión/Hungría, C-78/18.

35 Lo mismo debe decirse, a mi parecer, de los derechos fundamentales reconocidos como principios generales del Derecho de la Unión. Véase Barav, A., «Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law», *Common Market Law Review*, 1975, n.º 12, pp. 369 a 383, especialmente p. 377.

67. Dicho esto, el Tribunal de Justicia únicamente es competente para declarar un incumplimiento de los derechos garantizados en la Carta cuando las disposiciones de la misma vinculan a dicho Estado miembro en la situación de que se trate.³⁶ En consecuencia, el presente asunto plantea, una vez más, la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre el respeto por los Estados miembros de los derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento jurídico de la Unión.

68. Es importante no perder de vista el contexto en el que se inscribe esta cuestión. En esencia, la medida en que los Estados miembros están vinculados, con arreglo al Derecho de la Unión, por las exigencias en materia de protección de los derechos fundamentales plantea un problema de orden constitucional, delicado y fundamental, relacionado con el reparto de las competencias en la Unión. Exigir a los Estados miembros que respeten en sus actuaciones los derechos fundamentales, tal y como estos están establecidos en el Derecho de la Unión, tiene por efecto limitar los enfoques políticos y reglamentarios disponibles en dichos Estados miembros, mientras que aumenta correlativamente la facultad de la Unión para determinar el ámbito de posibilidades. Los derechos fundamentales tienen, de este modo, un potencial de *centralización*.³⁷ Por otra parte, en el plano institucional, está en juego la medida en que *el Tribunal de Justicia*, como último órgano jurisdiccional, es competente para sustituir a los órganos jurisdiccionales constitucionales nacionales y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos³⁸ en el control de las normativas y acciones de los Estados miembros en relación con los derechos fundamentales.

69. Sin lugar a dudas preocupados por estas cuestiones, los redactores de la Carta tuvieron cuidado de limitar expresamente las circunstancias en las que esta se aplica a las normativas nacionales. Con arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Carta, sus disposiciones están dirigidas a los Estados miembros «únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión». Por otra parte, la Carta y los tratados precisan que esta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna nueva competencia ni ningún nuevo cometido para la Unión y no modifica las competencias y cometidos definidos por los Tratados.³⁹

70. En su sentencia Åkerberg Fransson,⁴⁰ 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» y que «no existe ningún supuesto comprendido en el Derecho de la Unión en el que no se apliquen dichos derechos fundamentales», de manera que «[la] aplicabilidad del Derecho de la Unión implica la aplicabilidad de los derechos fundamentales garantizados por la Carta». De este modo, el Tribunal de Justicia afirmó la existencia de una «continuidad histórica»⁴¹ entre su jurisprudencia relativa a la posibilidad de invocar los derechos fundamentales reconocidos como principios generales del Derecho de la Unión y el ámbito de aplicación de la Carta.

36 En la medida en que un procedimiento por incumplimiento solo puede basarse en una obligación *vigente y aplicable ratione temporis* a la situación en cuestión, el Tribunal de Justicia solo puede declarar, evidentemente, un incumplimiento de los derechos reconocidos en la Carta *por hechos que hayan tenido lugar después de que esta haya adquirido fuerza vinculante* —es decir, el 1 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa—. Así sucede en este caso, puesto que el presente asunto versa sobre los efectos del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, disposición que fue adoptada y entró en vigor con posterioridad a dicha fecha (véase, por analogía, la sentencia SEGRO y Horváth, apartados 38 a 49).

37 Véanse, en particular, von Bogdandy, A., «The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union», *Common Market Law Review*, 2000, n.º 37, pp. 1307 a 1338, especialmente pp. 1316 y 1317, y Dougan, M., «Judicial review of Member State action under the General principles and the Charter: Defining the “Scope of Union Law”», *Common Market Law Review*, 2015, n.º 52, pp. 1201 a 1246, especialmente pp. 1204 a 1210.

38 En lo sucesivo, «TEDH».

39 Véanse el artículo 6 TUE, apartado 1, el artículo 51, apartado 2, de la Carta y la Declaración relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aneja al Tratado FUE.

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

41 Dougan, M., *op. cit.*, p. 1206.

71. A este respecto, cabe recordar que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las situaciones en las que los Estados miembros están vinculados por los derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento jurídico de la Unión pueden habitualmente clasificarse en —al menos— dos categorías.

72. Por una parte, según reiterada jurisprudencia establecida a partir de la sentencia Wachauf,⁴² estos derechos fundamentales vinculan a los Estados miembros cuando *aplican* la normativa de la Unión, de manera que estos últimos están obligados, en lo posible, a aplicar dicha normativa de modo que no se infrinjan tales derechos.⁴³

73. Por otra parte, con arreglo a la jurisprudencia resultante de la sentencia ERT,⁴⁴ cuando un Estado miembro *establece una excepción*, mediante un normativa nacional, al Derecho de la Unión e invoca una *justificación* reconocida por este Derecho para defender dicha normativa, únicamente podrá beneficiarse de esta justificación si tal normativa es conforme a esos mismos derechos fundamentales.

74. La Comisión basa su segundo motivo en esta última línea de jurisprudencia. Según esta institución, el artículo 17, apartado 1, de la Carta es aplicable en el presente asunto, toda vez que Hungría, mediante la normativa controvertida, *ha establecido una excepción* a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales.

75. No obstante, la Comisión no solicita al Tribunal de Justicia que examine la cuestión de una posible vulneración de la Carta en el marco de una posible justificación de la normativa controvertida en relación con las libertades de circulación invocadas —lo que constituye el objeto del primer motivo— sino *independientemente* de esta cuestión, con el fin de obtener una *declaración autónoma del incumplimiento de la Carta*. En efecto, esta institución considera, en esencia, que cuando una normativa nacional que establece una excepción a una libertad de circulación puede asimismo limitar los derechos fundamentales garantizados por la Carta, la posible vulneración de la Carta debe examinarse *de manera separada*.

76. No comparto este punto de vista. Como concluí en los asuntos acumulados SEGRO y Horváth,⁴⁵ de conformidad con la jurisprudencia «ERT» la cuestión de una posible vulneración de un derecho fundamental garantizado por la Carta, al igual que la cuestión del respeto de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima invocados por la Comisión en su primer motivo,⁴⁶ *no puede ser examinada por el Tribunal de Justicia al margen de la cuestión de la violación de las libertades de circulación*. En consecuencia, estimo necesario exponer de modo más detallado, en las presentes conclusiones, las razones que justifican mi postura.

42 Sentencia de 13 de julio de 1989 (5/88, EU:C:1989:321), apartados 17 a 19.

43 Esta jurisprudencia cubre tanto la aplicación de los reglamentos (sentencia de 24 de marzo de 1994, Bostock, C-2/92, EU:C:1994:116) como la transposición de las directivas (sentencia de 10 de julio de 2003, Booker Aquaculture y Hydro Seafood, C-20/00 y C-64/00, EU:C:2003:397) o la de las decisiones marco (sentencia de 5 de abril de 2016, Aranyosi y Căldăraru, C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), o incluso la aplicación de las obligaciones derivadas de los tratados (sentencia de 5 de diciembre de 2017, M.A.S. y M.B., C-42/17, EU:C:2017:936). Para un examen en profundidad de esta línea de jurisprudencia, véanse las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650), puntos 32 a 65.

44 Sentencia de 18 de junio de 1991 (C-260/89, en lo sucesivo, «sentencia ERT», EU:C:1991:254), apartados 43 a 45.

45 C-52/16 y C-113/16, EU:C:2017:410, punto 121.

46 Véase el punto 54 de las presentes conclusiones.

b) La «razón de ser» y los límites de la jurisprudencia «ERT»

77. Es preciso recordar que el asunto que dio lugar a la sentencia ERT versaba sobre una normativa griega que confería a un operador nacional un monopolio sobre la radio y la televisión. En esas circunstancias, se plantearon al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones relativas a la compatibilidad de dicho monopolio con el Derecho de la Unión y con el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,⁴⁷ que garantiza el derecho a la libertad de expresión.

78. La normativa en cuestión entrañaba efectos discriminatorios en perjuicio de las emisiones procedentes de otros Estados miembros. En consecuencia, era incompatible con la libre circulación de los servicios prevista en el artículo 59 CE (actualmente, artículo 56 TFUE), a menos que pudiese estar justificada por alguna de las razones expresamente indicadas en los artículos 56 CE y 66 CE,⁴⁸ a saber, por razones de orden público, seguridad y salud públicas.⁴⁹

79. En ese punto, el artículo 10 del CEDH presentaba un interés para el Tribunal de Justicia. Tras recordar que no le correspondía apreciar, a la luz de ese Convenio, las normativas nacionales que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión,⁵⁰ el Tribunal de Justicia consideró que, en ese caso, debía abordar la cuestión de los derechos fundamentales.⁵¹

80. Más concretamente, en la medida en que la República Helénica pretendía prevalerse de las disposiciones combinadas de los artículos 56 CE y 66 CE para justificar la normativa controvertida, el Tribunal de Justicia declaró que «esta justificación, prevista por el Derecho comunitario» debía «interpretarse a la luz de los principios generales del Derecho y especialmente de los derechos fundamentales». De este modo, dicha normativa no podría acogerse a las excepciones establecidas por estas disposiciones «más que si es conforme a los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia»,⁵² incluida la libertad de expresión consagrada por el artículo 10 del CEDH, integrado en el ordenamiento comunitario en cuanto principio general del derecho.⁵³ En otras palabras, los derechos fundamentales pasaron a formar parte de los requisitos que debían satisfacerse para poder acogerse a las justificaciones relativas al orden público y a la seguridad y salud públicas.⁵⁴

81. A primera vista, la jurisprudencia «ERT» no responde a una lógica tan evidente como la que subyace a la sentencia Wachauf,⁵⁵ relativa a los casos en los que los Estados miembros aplican el Derecho de la Unión.

82. Efecto, la jurisprudencia «Wachau» se inscribe plenamente en la lógica que llevó al Tribunal de Justicia a reconocer los derechos fundamentales como parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión:⁵⁶ por un lado, es necesario proteger a los particulares de las injerencias ilegítimas de la Unión en sus derechos; por otro lado, los Estados miembros no pueden revisar la actuación de la Unión en función de sus propios estándares constitucionales, so pena de vulnerar la unidad, la primacía y la efectividad del Derecho de la Unión. En consecuencia, se excluyen los estándares nacionales, si bien,

47 Firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

48 Más concretamente, estas justificaciones figuran en el artículo 56 CE (actualmente, artículo 52 TFUE) y se aplican a la libre prestación de servicios a través de la remisión efectuada en el artículo 66 CE (actualmente, artículo 62 TFUE).

49 Sentencia ERT, apartado 26.

50 El Tribunal de Justicia había utilizado esta expresión por primera vez unos años antes, en la sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400).

51 Sentencia ERT, apartado 42.

52 Sentencia ERT, apartado 43 (el subrayado es mío).

53 Véase la sentencia ERT, apartado 44.

54 Véase, en este sentido, la sentencia ERT, apartado 45.

55 Sentencia de 13 de julio de 1989 (5/88, EU:C:1989:321).

56 Rumbo emprendido por las sentencias de 12 de noviembre de 1969, Stauder (29/69, EU:C:1969:57), de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), y de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión (4/73, EU:C:1974:51).

como contrapartida, el Tribunal de Justicia integra los derechos fundamentales inspirados en las «tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros» en los principios generales del derecho cuya observancia garantiza.⁵⁷ Pues bien, puesto que la aplicación de la mayoría de las políticas de la Unión corresponde a los Estados miembros, es indispensable extender la aplicación de los derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento jurídico de la Unión a estos mismos Estados cuando actúen de este modo como «agentes» de la Unión. Toda vez que se aplica una política de la Unión, es responsabilidad de esta última garantizar que los Estados miembros no cometen violaciones de los derechos fundamentales en su nombre.⁵⁸

83. En cambio, en una situación «ERT», mediante la normativa nacional controvertida el Estado miembro de que se trata no aplica una política de la Unión, sino *una política nacional*, que entra en el ámbito de sus competencias.⁵⁹ Simplemente sucede que, al actuar así, este Estado miembro «choca» —voluntariamente o no— con una norma de Derecho de la Unión, como las libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE, y trata de justificarse.⁶⁰

84. Dicho esto, considero que existen tres justificaciones normativas, relacionadas entre sí pero diferentes, que inspiran la jurisprudencia «ERT» y que constituyen la «razón de ser» de la misma.

85. En primer lugar, la medida en que los Estados miembros pueden establecer excepciones válidas a las libertades de circulación es indiscutiblemente una cuestión de Derecho de la Unión.⁶¹ El alcance de esta posibilidad depende de la interpretación de las disposiciones de los tratados relativas a estas libertades y no puede ser determinada por cada Estado miembro en función de sus propios valores, so pena de vulnerar la efectividad y la aplicación uniforme de estas libertades en todos los Estados miembros. Esta misma posibilidad debe encuadrarse *a la vista de los principios y valores de la Unión*.⁶²

57 Véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), apartado 3; de 13 de diciembre de 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290), apartado 14; de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), apartado 60, y de 6 de marzo de 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126), apartados 31 y 32.

58 Weiler, J.H.H., y Lockhart, N.J.S., «“Taking rights seriously” seriously: the European court and its fundamental rights jurisprudence — part II», *Common Market Law Review*, 1995, n.º 32, pp. 579 a 627, especialmente pp. 583 y 610.

59 Por este motivo, la jurisprudencia «ERT» está lejos de suscitar tanto consenso como la jurisprudencia «Wachauf». De este modo, con frecuencia se propone al Tribunal de Justicia que se aparte de la jurisprudencia «ERT» (Jacobs, F.G., «Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice», *European Law Review*, 2001, n.º 26, pp. 331 a 341; Huber, P.M., «The Unitary Effect of the Community’s Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed», *European Public Law*, 2008, n.º 14, pp. 323 a 333; Kühn, Z., «Wachauf and ERT: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review», Poiars Maduro, M., Azoulay, L. (eds), *The Past and Future of EU Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, pp. 151 a 161, especialmente p. 157) o que la aplique con moderación (véase Weiler, J.H.H., «Fundamental rights and fundamental boundaries», *The constitution of Europe*, capítulo 3, *Cambridge University Press*, 1999, sugiriendo al Tribunal de Justicia que se limite a recordar a los Estados miembros las obligaciones que les incumben en virtud del CEDH, así como Snell, J., «Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charter?», *European Public Law*, 2015, volumen 21, n.º 2, pp. 285 a 308, especialmente p. 306).

60 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aun cuando los Estados miembros actúen en el marco de sus competencias exclusivas, deberán, en el ejercicio de las mismas, respetar el Derecho de la Unión y, en particular, las libertades de circulación previstas por los Tratados (véanse, en particular, las sentencias de 2 de octubre de 2003, García Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, apartado 25; de 11 de diciembre de 2007, International Transport Workers’ Federation y Finnish Seamen’s Union, C-438/05, EU:C:2007:772, apartado 40, así como de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartados 37 y 38).

61 Véanse las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Pflieger y otros (C-390/12, EU:C:2013:747), punto 45; Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2.ª edición., p. 325; Craig, P., «The ECJ and *ultra vires* action: a conceptual analysis», *Common Market Law Review*, 2011, n.º 48, pp. 395 a 437, especialmente p. 431; Eriksen, C.C., y Stubberud, J.A., «Legitimacy and the Charter of Fundamental Rights Post-Lisbon», Andenas, M., Bekkedal, T., Pantaleo, L., *The Reach of Free Movement*, Springer, 2017, pp. 229 a 252, especialmente p. 240.

62 Véanse las conclusiones del Abogado General Van Gerven presentadas en el asunto Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, no publicadas, EU:C:1991:249), punto 31; Weiler, J.H.H., y Fries, S.C., «A human right policy for the European Community and Union: The question of competences», Alston, P., (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, p. 163, y Dougan, M., *op. cit.*, p. 1216, que subraya que la jurisprudencia «Wachauf» y «ERT» están, finalmente, vinculadas por el mismo imperativo de unidad y de efectividad del Derecho de la Unión.

86. A continuación, la sentencia ERT refleja el principio según el cual el Derecho de la Unión, incluidas las disposiciones de los tratados relativas a las libertades de circulación, *debe interpretarse siempre de conformidad con los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia*. En efecto, si el Tribunal de Justicia considerase admisible, a la luz de tales libertades, una normativa nacional que viola estos mismos derechos fundamentales, ello equivaldría a aceptar que, en contra del principio de interpretación que aquí se recuerda, las libertades en cuestión pudieran tener una acepción que *tolera tales violaciones*.⁶³

87. Por último, un análisis en relación con los derechos fundamentales es, en determinadas circunstancias, indispensable para resolver el litigio en materia de libertades de circulación. En efecto, *algunas justificaciones están inextricablemente vinculadas a cuestiones sobre derechos fundamentales*. Así sucede, en particular, cuando un Estado miembro invoca, para justificarse, un motivo relativo a la seguridad pública o un derecho fundamental de su ordenamiento jurídico nacional.⁶⁴ Consideremos, por ejemplo, el asunto que dio lugar a la sentencia *Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC)*.⁶⁵ Cabe recordar que dicho asunto tenía por objeto una normativa irlandesa que prohibía divulgar cualquier información acerca de las posibilidades de abortar —constitucionalmente prohibido en Irlanda hasta fechas recientes— existentes en otros Estados miembros. Aun suponiendo que el Tribunal de Justicia hubiese considerado en dicha sentencia, contrariamente a lo que declaró, que esa normativa constituye un obstáculo a la libre circulación de servicios, el Tribunal de Justicia debería haber abordado la justificación de Irlanda basada en el derecho a la vida, tal como lo concibe la Constitución irlandesa. En tales circunstancias habría sido particularmente difícil, desde los puntos de vista metodológico y normativo, no ponderar este derecho con la libertad de expresión.⁶⁶

88. En sus sentencias posteriores, en particular en la sentencia *Familiapress*,⁶⁷ el Tribunal de Justicia extendió la jurisprudencia «ERT» a aquellas situaciones en las que un Estado miembro trata de justificar el establecimiento de una excepción a las libertades de circulación invocando, no una excepción expresamente prevista por el Tratado FUE —orden público, seguridad pública, salud pública—, sino alguna de las justificaciones no escritas admitidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia —denominadas «exigencias imperativas», «razones imperiosas de interés general» o incluso «objetivos de interés general».

89. Se trataba de una extensión considerable, si bien, en mi opinión, justificada. En efecto, no procede hacer distinción en función de si un Estado miembro invoca una excepción expresamente prevista por el Tratado FUE o una justificación no escrita.⁶⁸ Tanto en un caso como en el otro, el Estado miembro se basa en una disposición del Tratado FUE que permite establecer esta excepción —en el marco de las justificaciones no escritas, es la propia norma de libre circulación— y el razonamiento es idéntico: esta disposición se *«interpret[a] a la luz de los principios generales del Derecho y especialmente de los derechos fundamentales»*.⁶⁹

63 Véanse las conclusiones del Abogado General Tesauro presentadas en el asunto *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:150), punto 26 y Eeckhout, P., «The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question», *Common Market Law Review*, 2002, n.º 39, pp. 945 a 994, especialmente p. 978.

64 Supuesto de que se trata, en particular, en las sentencias de 12 de junio de 2003, *Schmidberger* (C-112/00, EU:C:2003:333), y de 14 de octubre de 2004, *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 Sentencia de 4 de octubre de 1991 (C-159/90, EU:C:1991:378).

66 Véase Eeckhout, P., *op. cit.*, p. 978 (el ejemplo se ha tomado de ese artículo), y Van Danwitz, T., y Paraschas, K., «A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights», *Fordham International Law Journal*, 2017, n.º 35, pp. 1396 a 1425, especialmente p. 1406.

67 Sentencia de 26 de junio de 1997 (C-368/95, EU:C:1997:325), apartado 24.

68 Véase, en sentido contrario, Besselink, L.F.M., «The member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter», *Maastricht Journal*, 2001, n.º 8, pp. 68 a 80, especialmente p. 77.

69 Sentencia de 26 de junio de 1997, *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:325), apartado 24. Véase, expresando la misma opinión, Tridimas, T., *op. cit.*, p. 326.

90. De las consideraciones anteriores se desprende que la jurisprudencia «ERT» se basa en *la interpretación de las disposiciones de los tratados relativas a las libertades de circulación desde el punto de vista de los derechos fundamentales*. El examen de los derechos fundamentales tiene por función resolver la cuestión del respecto de estas libertades de circulación.⁷⁰ Esta jurisprudencia permite *rechazar un motivo de justificación* invocado por un Estado miembro porque menoscaba un derecho fundamental reconocido en el ordenamiento jurídico de la Unión.⁷¹

91. De este modo, en el marco de la jurisprudencia «ERT», la cuestión de los derechos fundamentales y la de las libertades de circulación están *inextricablemente vinculadas*. De ello se desprende, a mi entender, que no es posible, ni desde un punto de vista metodológico ni desde un punto de vista normativo, disociar estas dos cuestiones, como propone la Comisión en el presente asunto.

92. La entrada en vigor de la Carta no ha alterado este análisis en las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Justicia hasta el momento. En este sentido, cabe recordar que el Tribunal de Justicia confirmó en la sentencia *Pfleger y otros*⁷² que la jurisprudencia «ERT» sigue siendo de aplicación en el marco de la Carta. Más concretamente, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que «[...] debe considerarse que el empleo, por un Estado miembro, de excepciones establecidas por el Derecho de la Unión para justificar un obstáculo a una libertad fundamental garantizada por el Tratado [FUE] “aplica el Derecho de la Unión”, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta».⁷³

93. Ahora bien, en las sentencias *Berlington Hungary y otros*,⁷⁴ *AGET Iraklis*⁷⁵ y *Global Starnet*,⁷⁶ pronunciadas en relación con la Carta, el Tribunal de Justicia aplicó la jurisprudencia «ERT» de una manera completamente ortodoxa, tomando en consideración los derechos fundamentales en el marco del análisis de una posible justificación de las normativas nacionales en cuestión a la vista de las libertades de circulación aplicables.

94. En efecto, en la sentencia *Pfleger y otros*,⁷⁷ el Tribunal de Justicia separó, desde un punto de vista formal, la cuestión de la conformidad de la normativa nacional controvertida a la vista de los artículos 15 a 17 de la Carta de la cuestión de las libertades de circulación. Sin embargo, considero que no es posible extraer conclusiones unívocas de esta sentencia. Por una parte, la normativa nacional controvertida podía justificarse a la vista de las libertades de circulación, puesto que el Tribunal de Justicia señala que incumbe al órgano jurisdiccional remitente la tarea de proceder al examen de proporcionalidad.⁷⁸ En estas circunstancias, un análisis adicional de dicha normativa con arreglo a las disposiciones de la Carta se justificaba desde una perspectiva «ERT». Por otra parte, el Tribunal de Justicia excluyó la necesidad de proceder a un examen separado de estas disposiciones de la Carta *in concreto*, señalando que, si la normativa nacional constituyera una restricción desproporcionada a la libre prestación de servicios, sería automáticamente incompatible con estas

70 Este carácter funcional se desprende de las conclusiones del Abogado General Tesauro presentadas en el asunto *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:150), punto 26: «opino que el problema de la compatibilidad de la normativa nacional en relación con el artículo 10 del [CEDH], que ha sido mencionado en el procedimiento, merece una respuesta por parte del Tribunal de Justicia. Y ello, bien entendido, en el supuesto de que este llegara a la conclusión de que la normativa controvertida puede justificarse basándose en las exigencias imperativas que acabo de examinar».

71 Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados *SEGRO y Horváth* (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2017:410), punto 129.

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

73 Sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), apartado 36.

74 Sentencia de 11 de junio de 2015 (C-98/14, EU:C:2015:386), apartados 74 a 91.

75 Sentencia de 21 de diciembre de 2016 (C-201/15, EU:C:2016:972), apartados 61 a 70 así como 102 y 103.

76 Sentencia de 20 de diciembre de 2017 (C-322/16, EU:C:2017:985), apartados 44 a 50.

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

78 Véase la sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), apartados 48 a 55.

disposiciones, de modo que no sería necesario proceder a dicho examen.⁷⁹ Así, como ya indiqué en mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados SEGRO y Horváth,⁸⁰ la sentencia Pfleger y otros⁸¹ suscita a lo sumo una duda sobre la posibilidad de examinar una vulneración alegada de la Carta al margen de la cuestión de la violación de las libertades de circulación.

c) Consideraciones que, en mi opinión, deberían llevar al Tribunal de Justicia a no extralimitarse de la jurisprudencia «ERT»

95. A mi juicio, el segundo motivo de la Comisión no resulta de la simple lógica de la jurisprudencia «ERT». Se trata, a mi parecer, de una nueva extensión —e incluso de una desnaturalización— de esta jurisprudencia.

96. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia —ni más, ni menos— que se pronuncie sobre un derecho fundamental garantizado por la Carta, con respecto a una normativa nacional ya contraria al Derecho primario de la Unión. Al aceptar o, por el contrario, al declinar su competencia para pronunciarse sobre el segundo motivo de la Comisión, el Tribunal de Justicia hará una elección entre *dos filosofías distintas* en cuanto al lugar de los derechos fundamentales en las situaciones de «excepción».

97. Según una primera filosofía —la derivada de la sentencia ERT— el Tribunal de Justicia no resuelve, en las situaciones de «excepción», un problema de derechos fundamentales propiamente dicho, como un tribunal constitucional. Aborda dicho problema en la medida en que ello es necesario para verificar si un Estado miembro puede establecer válidamente una excepción, en particular, a una libertad de circulación. En otras palabras, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre cuestiones de derechos fundamentales cuando estas *están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, incluso en su dimensión funcional*.

98. Según una segunda filosofía —la que propone la Comisión en el presente asunto— el control de la observancia de los derechos fundamentales es diferente de la cuestión de la conformidad con las libertades de circulación. La restricción de dichas libertades funciona como una *puerta de entrada* en el ámbito de aplicación de la Carta. Al entreabrir esa puerta, el Estado miembro *se obliga a respetar el catálogo de los derechos fundamentales que figura en ella*, y el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse de manera autónoma sobre la compatibilidad de la normativa nacional en cuestión con cada uno de ellos.

99. Para la Comisión, un examen de las normativas de los Estados miembros a la vista de la Carta en asuntos como el que nos ocupa es necesario con el fin de garantizar el respeto del Estado de Derecho en estos Estados. La constatación de una vulneración de la Carta en estos asuntos constituiría, para los particulares afectados por las normativas en cuestión, una materialización de este Estado de Derecho. Además, tal aplicación de la Carta aumentaría su visibilidad y conllevaría una legitimación del Derecho de la Unión Europea para el conjunto de la población.

100. En mi opinión, el Tribunal de Justicia debería atenerse a la primera filosofía, y no adentrarse en el terreno al que la Comisión pretende llevarlo.

79 Véase la sentencia de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), apartados 59 y 60.

80 (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2017:410), punto 141.

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

101. En primer lugar, cabe recordar que, en el ordenamiento jurídico de la Unión, una dimensión del Estado de Derecho tan importante como la promoción de una política de derechos fundamentales consiste en el respeto del reparto de las competencias entre la Unión y los Estados miembros.⁸² Lo que está en juego es la legitimidad de una intervención del Tribunal de Justicia, en relación con los derechos fundamentales cuya observancia garantiza, en una política nacional.

102. A mi parecer, desde el punto de vista de un reparto justo de las competencias, de cuantos más política e instrumentos que establecen normas comunes en un ámbito disponga la Unión, con arreglo a sus competencias, mayor legitimidad tiene para imponer el respeto de los derechos fundamentales tal como están establecidos en el Derecho de la Unión. Pues bien, es preciso recordar que, en una situación de excepción, el Estado miembro en cuestión actúa, hipotéticamente, en un ámbito en el que no existe ningún instrumento de la Unión que unifique, armonice o incluso coordine la cuestión. Dicho Estado miembro aplica una política nacional de sus competencias. Solo es aplicable una libertad de circulación, es decir, una norma de *armonización negativa*, por importante que sea. En otras palabras, el Derecho de la Unión *enmarca* la competencia de los Estados miembros para aplicar sus opciones en materia de políticas nacionales, *pero estos no derivan esa competencia del Derecho de la Unión*⁸³ *ni este Derecho define el ejercicio de la misma*.⁸⁴

103. Pese a ello, como se ha señalado en los puntos 85 a 87 de las presentes conclusiones, la jurisprudencia «ERT» cuenta con justificaciones normativas sólidas: 1) el imperativo de garantizar la uniformidad y la efectividad de las libertades de circulación, 2) la obligación de interpretar el Tratado FUE, en cualquier circunstancia, de una manera que respete los derechos fundamentales y 3) la necesidad de pronunciarse sobre estos derechos para resolver el litigio relativo a dichas libertades.

104. Sin embargo, si se acepta la filosofía propuesta por la Comisión en el presente asunto, estas justificaciones dejan de ser válidas: 1) difícilmente puede sostenerse que exista un riesgo para la uniformidad y la efectividad de las libertades de circulación al que sea preciso poner remedio —puesto que, en cualquier caso, la normativa nacional no es compatible con estas libertades—, 2) ya no se trata de interpretar el Tratado FUE a la luz de los derechos fundamentales, sino de aplicar de manera autónoma un derecho fundamental y 3) no es necesaria una intervención en el ámbito de los derechos fundamentales para resolver el litigio relativo a estas libertades. No queda más que el argumento del «ámbito de aplicación del Derecho de la Unión», entendido no en su dimensión funcional, sino de una manera puramente formal: se establece una excepción al Derecho de la Unión, por lo que es aplicable la Carta. Ahora bien, no estoy seguro de que este argumento constituya una justificación normativa suficiente para legitimar el control, por el Tribunal de Justicia, de una política nacional en relación con los derechos fundamentales cuyo respeto garantiza.⁸⁵

82 Véanse las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560), punto 162, así como Weiler, J.H.H. y Fries, S.C., *op. cit.*, p. 152.

83 Las situaciones de «excepción» deben distinguirse, de este modo, de aquellas en las que una normativa de la Unión confiere un margen de discrecionalidad a los Estados miembros: la aplicación de los derechos fundamentales de la Unión en este último contexto está plenamente justificada, dado que dicho margen se inscribe en el marco de una política de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros, C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865, apartado 68, y de 9 de marzo de 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, apartados 52 y 53) y el legislador de la Unión no puede conferir a los Estados miembros un margen para violar los derechos fundamentales.

84 Así, me gustaría señalar que, en el presente asunto, la normativa controvertida no aplica ninguna norma de la Unión, en el sentido estricto del término. En particular, dicha normativa no procede a la aplicación del anexo X del Acta relativa a las condiciones de adhesión de, en particular, Hungría, puesto que dicha Acta se refería a las condiciones de adquisición de la propiedad y no al usufructo. Tampoco se trata de una transposición incorrecta 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), dado que, en particular, esta Directiva ya no está vigente.

85 Véase también Eeckhout, P., *op. cit.*, p. 975.

105. En segundo lugar, la entrada en vigor de la Carta no puede justificar que se amplíe la competencia del Tribunal de Justicia en materia de derechos fundamentales en las situaciones de «excepción». A este respecto, solo cabe recordar que la Carta no debía, precisamente, ampliar las competencias de la Unión.⁸⁶ Una extensión de la jurisprudencia «ERT» sería, por lo demás, una especie de contrasentido histórico, habida cuenta del proceso de adopción de este instrumento.

106. En efecto, es preciso recordar que el artículo 51, apartado 1, de la Carta, en virtud del cual esta únicamente vincula a los Estados miembros cuando «apliquen» el Derecho de la Unión, ha sido objeto de un proceso de redacción como mínimo turbulento, durante el cual se vislumbró el temor de que la Carta fuese aplicada ampliamente por el Tribunal de Justicia para controlar las normativas nacionales.⁸⁷ El resultado, como es sabido, es ambiguo: por una parte, el tenor de esta disposición, en su versión definitiva, parece excluir las situaciones de «excepción», pero, por otra parte, las explicaciones que acompañan a la Carta⁸⁸ mencionan la sentencia ERT. Sin embargo, de este proceso se desprende claramente un deseo de prudencia en la aplicación de la Carta a las políticas nacionales: esta se aplica, ante todo, a las instituciones, órganos y organismos de la Unión y, «únicamente» en algunos casos limitados, a los Estados miembros. Habida cuenta de los términos escogidos por los redactores de la Carta en dicho artículo 51, apartado 1, y a pesar de las explicaciones sobre esta, tal prudencia es necesaria, *especialmente en relación con las situaciones de «excepción»*.

107. En este contexto, el Tribunal de Justicia podía legítimamente, en la sentencia Åkerberg Fransson,⁸⁹ afirmar la *continuidad* de su competencia en materia de derechos fundamentales⁹⁰ y garantizar así una coherencia deseada entre el ámbito de aplicación de la Carta y el de los principios generales del Derecho de la Unión. En cambio, difícilmente se ajustaría a la voluntad de los redactores de la Carta *extralimitarse de la práctica anterior a ella* en situaciones de «excepción». En particular, no estoy seguro de que examinar una normativa nacional en relación con los derechos fundamentales garantizados por la Carta cuando ello no es necesario para resolver la cuestión de las libertades de circulación sea conforme a la lógica subyacente al límite establecido, por estos mismos redactores, en el artículo 51, apartado 1, de la misma. Sería aún menos conforme con esta lógica, por ejemplo, aprovechar la oportunidad que plantea un obstáculo a la libre circulación de mercancías para revisar una normativa nacional de forma distinta y autónoma desde el punto de vista de un derecho fundamental reconocido a los trabajadores, como el artículo 31 de la Carta («Condiciones de trabajo justas y equitativas»).

108. En tercer lugar, es preciso recordar que, en la Unión, los derechos fundamentales son objeto de un sistema de protección multinivel, en el que participan las constituciones nacionales y el CEDH, del que son parte todos los Estados miembros.⁹¹

109. De este modo, el hecho de que el Tribunal de Justicia no se pronuncie, en una situación de «excepción», sobre una cuestión de derechos fundamentales no significa, desde un punto de vista sistémico, que existan lagunas en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión. Estos disponen de vías de recurso nacionales y, cuando se agoten estas vías, pueden interponer un recurso ante el TEDH.

⁸⁶ Véase el punto 69 de las presentes conclusiones.

⁸⁷ Véase, en particular, la nota del Praesidium de la Convención de 15 de febrero de 2000 (CHARTE 4123/1/00 REV 1), en la que indicaba que la Carta únicamente debería aplicarse a los Estados miembros cuando *transpongan o apliquen el Derecho de la Unión*, lo que responde a la preocupación de evitar que estos Estados estén vinculados por la misma cuando actúen en su propio ámbito de competencia. Las redacciones posteriores variaron entre la «aplicación el Derecho de la Unión» (CHARTE 4149/00 y CHARTE 4235/00) y el «ámbito de aplicación del Derecho de la Unión» (CHARTE 4316/00).

⁸⁸ Explicaciones sobre la [Carta] (DO 2007, C 303, p. 17).

⁸⁹ Sentencia de 26 de febrero de 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

⁹⁰ Véase el punto 70 de las presentes conclusiones.

⁹¹ Véase el XXV congreso de la Federación Internacional de Derecho Europeo (FIDE), discurso de apertura de J.M. Sauvé, pronunciado el 30 de mayo de 2012 en Tallin (Estonia), en el que hizo hincapié en las tres corrientes existentes en el continente europeo en relación con los derechos fundamentales, a saber, la expansión de los derechos, la multiplicación de sus fuentes y la pluralidad de sus intérpretes.

110. Así pues, la intervención del Tribunal de Justicia en el ámbito de los derechos fundamentales debería concentrarse en los ámbitos que están verdaderamente bajo su responsabilidad, es decir, en primer lugar, la actuación de la propia Unión y de los Estados miembros cuando aplican sus políticas.⁹² En este ámbito, el Tribunal de Justicia debe llevar a cabo su cometido con el mayor ímpetu.⁹³ En una situación de «excepción», en cambio, ¿es verdaderamente responsabilidad de la Unión y del Tribunal de Justicia intervenir cuando ello no es necesario para resolver la cuestión de las libertades de circulación y garantizar la unidad o la efectividad del Derecho de la Unión?

111. Como intérprete supremo del Derecho de la UE, corresponde al Tribunal de Justicia garantizar el respeto de dichos derechos dentro de la esfera de la competencia de la Unión.⁹⁴ A diferencia de los tribunales constitucionales nacionales y del TEDH, el Tribunal de Justicia carece de *mandato específico de sancionar las posibles violaciones de los derechos fundamentales cometidas por los Estados miembros*. De este modo, solo puedo aconsejarle que, en las situaciones de «excepción», efectúe una interpretación estricta de su competencia en la materia.

112. El conjunto de consideraciones anteriores me lleva a proponer al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que rechace el segundo motivo de la Comisión.

d) Subsidiariamente: el carácter superfluo de un examen separado del artículo 17 de la Carta en el presente asunto

113. Suponiendo que el Tribunal de Justicia considere que es competente para pronunciarse sobre el segundo motivo de la Comisión, concluyo, con carácter subsidiario, que un examen separado del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias a la vista del artículo 17 de la Carta sería, en cualquier caso, *superfluo*.

114. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una normativa nacional restrictiva en relación con las libertades de circulación limita asimismo los derechos consagrados en el artículo 15 («Libertad profesional y derecho a trabajar»), en el artículo 16 («Libertad de empresa») y en el artículo 17 («Derecho a la propiedad») de la Carta. Además, en la medida en que dicha restricción no puede justificarse en el marco de estas libertades de circulación, tampoco es admisible, en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta,⁹⁵ en relación con los citados artículos 15, 16 y 17.⁹⁶

92 Véase el punto 82 de las presentes conclusiones. Este control de la aplicación de las políticas de la Unión por los Estados miembros implica el de las vías de recurso establecidas por estos Estados, sobre la base del artículo 19 TUE, a fin de garantizar que los justiciables tengan, en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, una posibilidad efectiva de impugnar judicialmente la legalidad de cualquier acto nacional por el que se aplique este Derecho. Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 29 a 37.

93 La afirmación según la cual la Comisión, «siempre que sea necesario, incoará procedimientos de infracción contra los Estados miembros por incumplimiento de la Carta en la aplicación del Derecho de la Unión», recordada en el punto 64 de las presentes conclusiones, se inscribía, a su vez, en un contexto en el que dicha institución pretendía garantizar que la *actuación de la Unión fuese irreprochable en materia de derechos fundamentales*, en la medida en que la Carta debía ser una *guía para las políticas de la Unión y para su aplicación por los Estados miembros* [«Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea»] [véase «Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea», COM(2010) 0573 final, p. 4].

94 Véanse las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560), punto 155.

95 Con arreglo a esta disposición, «[cualquier] limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás».

96 Véanse las sentencias de 30 de abril de 2014, Pflieger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), apartados 57 a 60; de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros (C-98/14, EU:C:2015:386), apartados 90 y 91; de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972), apartados 102 y 103, y de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985), apartado 50.

115. La Comisión considera sin embargo que, aunque un análisis separado en relación con los artículos 15 y 16 de la Carta no se justifica en general —en la medida en que el contenido de estos artículos coincide con el de las libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE—, dicho análisis es necesario en el presente asunto, puesto que el contenido del artículo 17 de la Carta es *más amplio* que el de la libre circulación de capitales o el de la libertad de establecimiento.

116. Este argumento no me convence. En primer lugar, es preciso observar que, en la jurisprudencia citada en el punto 114 de las presentes conclusiones, el Tribunal de Justicia no hace distinción alguna entre los artículos 15, 16 y 17 de la Carta, en mi opinión por una razón simple: el derecho a la propiedad es un derecho económico protegido, al igual que la libertad profesional y la libertad de empresa, en virtud de las libertades de circulación, de modo que sus contenidos respectivos se solapan, si no completamente, al menos en gran medida.⁹⁷ En particular, como he recordado en el marco del análisis del primer motivo,⁹⁸ las normativas nacionales que limitan el acceso a la propiedad, en particular de la tierra, o que regulan su uso constituyen restricciones a la libre circulación de capitales (con carácter principal) y a la libertad de establecimiento (con carácter accesorio).

117. Ahora bien, en el caso de una normativa como el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 sobre medidas transitorias, existe un *solapamiento completo* entre el derecho a la propiedad y la libre circulación de capitales.

118. En efecto, en la sentencia SEGRO y Horváth, el Tribunal de Justicia declaró que, «por su propio objeto», una normativa que establece la extinción de los derechos de usufructo adquiridos contractualmente sobre terrenos agrícolas restringe la libre circulación de capitales, puesto que dicha normativa «priva al interesado tanto de la posibilidad de seguir disfrutando del derecho que ha adquirido [...] como de la posibilidad de enajenarlo».⁹⁹ Pues bien, los mismos motivos llevan a la conclusión de que la normativa controvertida supone una «privación de propiedad», prohibida por el artículo 17, apartado 1, segunda frase de la Carta.¹⁰⁰

119. Además, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la normativa controvertida no puede justificarse con arreglo a los artículos 63 TFUE y 65 TFUE, teniendo en cuenta, en particular, elementos que pueden demostrar la incompatibilidad de esta normativa con el artículo 17 y con el artículo 52, apartado 1, de la Carta, a saber, por una parte, el hecho de que habrían podido adoptarse medidas menos atentatorias contra los derechos de usufructo de que se trata con el fin de alcanzar los objetivos perseguidos por Hungría¹⁰¹ y, por otra parte, la falta de un mecanismo de indemnización adecuado dirigido a los titulares del usufructo afectados.¹⁰²

120. En otras palabras, los análisis que han de efectuarse para acreditar tanto una injerencia en los derechos garantizados en el artículo 63 TFUE y en el artículo 17 de la Carta como la imposibilidad de justificar esta injerencia *se basan en los mismos elementos y llevan a un resultado esencialmente idéntico*.

121. En este contexto, la artificialidad que resultaría de un examen separado de la normativa controvertida a la vista del artículo 17 de la Carta, aparte del examen previamente efectuado en relación con el artículo 63 TFUE, se desprende asimismo del hecho de que, en el marco del segundo motivo, las partes aducen fundamentalmente los mismos argumentos empleados en el marco del primer motivo —limitándose incluso a remitirse a ellos—.

97 Véase Kovar, R., «Droit de propriété», *Répertoire du droit européen*, janvier 2007, § 4, y Gauthier, C., Platon, S., y Szymczak, D., *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, p. 215.

98 Véase la jurisprudencia citada en el punto 47 de las presentes conclusiones.

99 Sentencia SEGRO y Horváth, apartados 62 y 63.

100 Véanse los puntos 157 a 159 de las presentes conclusiones.

101 Véanse, por una parte, los apartados 92 y 106 de la sentencia SEGRO y Horváth y, por otra parte, el punto 176 de las presentes conclusiones.

102 Véanse, por una parte, el apartado 91 de la sentencia SEGRO y Horváth y, por otra parte, los puntos 179 a 182 de las presentes conclusiones.

122. Tampoco me convence el argumento de la Comisión según el cual un examen separado de la normativa controvertida en relación con artículo 17 de la Carta sería indispensable para garantizar a los particulares una mejor posición ante los órganos jurisdiccionales nacionales, en particular en el marco de las acciones de responsabilidad que pudieran ejercitarse contra el Estado húngaro.

123. En efecto, tengo serias dudas sobre el valor añadido que aportaría a los particulares afectados una posible sentencia del Tribunal de Justicia que declarara un incumplimiento del artículo 17 de la Carta. Sus intereses ya están protegidos por el artículo 63 TFUE, que constituye una norma de efecto directo invocable ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Este último artículo «reprocha» a la normativa controvertida los mismos escollos que sanciona el referido artículo 17 —la privación de propiedad sin indemnización— y confiere correlativamente a los particulares afectados el derecho a una compensación equitativa por su privación. En resumen, el Tribunal de Justicia no incumpliría su misión de salvaguardia de los derechos que los particulares deducen del Derecho de la Unión si no se pronunciara sobre este último artículo. En particular, en cuanto a las posibles acciones de responsabilidad del Estado, ya pueden concurrir los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión en la materia,¹⁰³ habida cuenta de la incompatibilidad de la normativa controvertida con el artículo 63 TFUE. En estas circunstancias, multiplicar las normas de Derecho de la Unión invocadas no permitirá a estos particulares alegar un perjuicio mayor.

124. Tampoco creo que pueda efectuarse tal examen de la normativa controvertida en relación con el artículo 17, apartado 1, de la Carta al solo objeto de permitir que la Comisión, en un posible futuro procedimiento de incumplimiento sobre un incumplimiento, pide para Hungría la imposición de una multa o multa coercitiva superior. Dado que las libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE constituyen normas fundamentales del Derecho primario de la Unión, una violación de alguna de estas libertades ya se considera, en sí, como «grave» a efectos del cálculo de las sanciones económicas.¹⁰⁴ No veo qué podría añadir una declaración de violación del derecho a la propiedad a la ecuación en el presente asunto.

125. Por último, no creo que pueda exigirse un examen autónomo de dicho artículo 17, apartado 1, de la Carta por el mero hecho de que el procedimiento por incumplimiento es un procedimiento objetivo y, por ello, corresponde a la Comisión determinar las normas presuntamente infringidas por el Estado miembro, estando el Tribunal de Justicia obligado a examinar si el incumplimiento existe o no.¹⁰⁵

126. En este sentido, es preciso recordar que el procedimiento establecido en el artículo 258 TFUE tiene por objeto que se declare que un comportamiento de un Estado miembro infringe el Derecho de la Unión. El objetivo de este procedimiento es la eliminación efectiva de tales incumplimientos y de sus consecuencias.¹⁰⁶ Pues bien, en el presente asunto, como he tratado de demostrar, el artículo 63 TFUE y el artículo 17, apartado 1, de la Carta protegen los mismos intereses y *sancionan los mismos escollos de la legislación nacional*. En consecuencia, facilitar una respuesta únicamente desde la perspectiva del primer artículo basta para satisfacer este objetivo.

103 La norma de Derecho de la Unión violada debe tener por objeto conferir derechos a los particulares, la violación de dicha norma debe estar suficientemente caracterizada y debe existir una relación de causalidad directa entre esa violación y el daño sufrido. Véase la sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 51, así como, en un caso de aplicación reciente, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), apartado 94.

104 Véase, en particular, la sentencia de 30 de mayo de 2013, Comisión/Suecia (C-270/11, EU:C:2013:339), apartado 49. Véase también la comunicación de la Comisión relativa a la «aplicación del artículo 228 del Tratado CE» [SEC(2005) 1658], punto 16.1: «Para evaluar la importancia de las disposiciones comunitarias que han sido objeto de la infracción, la Comisión tendrá más en cuenta la naturaleza y el alcance de estas que el rango jerárquico de la norma cuya falta de aplicación ha quedado demostrada. [...] [los] ataques a los derechos fundamentales y a las cuatro libertades fundamentales consagradas por el Tratado deben ser consideradas graves y recibir una sanción económica adaptada a esa gravedad». El subrayado es mío.

105 Véase la jurisprudencia citada en la nota 16 de las presentes conclusiones.

106 Véanse las sentencias de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania (70/72, EU:C:1973:87), apartado 13, y de 16 de octubre de 2012, Hungría/Eslavaquia (C-364/10, EU:C:2012:630), apartado 68.

127. Por lo demás, según mi leal saber y entender, en el marco de la remisión prejudicial, el Tribunal de Justicia no examina una normativa nacional en relación con la Carta *a mayor abundamiento*, cuando esta normativa ya es contraria a otra norma del Derecho de la Unión.¹⁰⁷ La sentencia SEGRO y Horváth ofrece un ejemplo de este enfoque. Se trata, desde mi punto de vista, de una buena política jurisdiccional¹⁰⁸ y considero que sería lamentable renunciar a ella en el marco del procedimiento por incumplimiento.

e) Con carácter subsidiario de segundo grado: examen de la normativa controvertida a la vista del artículo 17 de la Carta

128. Para el supuesto de que el Tribunal de Justicia no comparta mi punto de vista y opte por examinar la normativa controvertida a la vista del artículo 17 de la Carta, formularé, con carácter subsidiario de segundo grado, las siguientes observaciones.

1) Observaciones preliminares

129. El derecho fundamental a la propiedad figura, desde hace mucho tiempo, entre los principios generales del Derecho de la Unión cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia.¹⁰⁹ Este derecho se enuncia actualmente el artículo 17 de la Carta, cuyo apartado 1¹¹⁰ dispone que «toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general».

130. Las explicaciones sobre la Carta precisan que, con arreglo al artículo 52, apartado 3, de la misma, el derecho a la propiedad reconocido en su artículo 17, apartado 1, tiene el mismo sentido y alcance que el garantizado en el artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH.¹¹¹ En consecuencia, procede, a efectos de la interpretación del primero, atenerse a la acepción que el TEDH da al segundo.¹¹²

131. Habida cuenta de estos dos textos, a continuación expondré los motivos por los que, en mi opinión, los derechos de usufructo suprimidos con arreglo al artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias constituyen «bienes» (2), «adquirido[s] legalmente» (3), suponiendo la normativa controvertida una injerencia en estos derechos que se analiza como una «privación de propiedad» (4) que no puede justificarse (5).

107 Véanse, en particular, las sentencias de 6 de noviembre de 2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685); de 18 de abril de 2013, Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250); de 4 de julio de 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449), apartados 37 a 41; de 5 de junio de 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320), apartado 64; de 4 de septiembre de 2014, Zeman (C-543/12, EU:C:2014:2143), apartado 39; de 4 de febrero de 2015, Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54), apartado 29; de 25 de junio de 2015, Loutfi Management Propriété intellectuelle (C-147/14, EU:C:2015:420), apartado 27, y de 10 de septiembre de 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591), apartado 53.

108 Aunque solo sea porque la interpretación de un derecho fundamental, norma de rango supremo que vincula, en particular, al legislador de la Unión en su competencia normativa, no es un ejercicio anodino.

109 Véanse las sentencias de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión (4/73, EU:C:1974:51), y de 13 de diciembre de 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290).

110 El artículo 17, apartado 2, de la Carta se refiere a la protección de la propiedad intelectual, por lo que no es pertinente en el presente asunto.

111 Esta disposición, titulada «Protección de la propiedad», establece que «toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del derecho internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas».

112 Véanse las 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), apartado 356, y de 13 de junio de 2017, Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2017:448), apartado 49.

2) Sobre el concepto de «bien»

132. Con arreglo a la jurisprudencia del TEDH relativa al artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH y a la del Tribunal de Justicia relativa al artículo 17, apartado 1, de la Carta, el concepto de «bien» protegido por el derecho fundamental a la propiedad tiene un *alcance autónomo*, es decir, independiente de las calificaciones aplicadas en el Derecho interno, y no se limita a la propiedad en sentido estricto.¹¹³

133. Según el TEDH, para determinar si una persona dispone de un «bien», es preciso examinar si las circunstancias, tomadas en conjunto, han hecho que esta sea titular de un «interés sustancial» protegido por el artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH. De este modo, no solo se protegen los «bienes actuales», sino también todos los «valores patrimoniales», incluyendo los créditos en virtud de los que dicha persona puede tener al menos, con arreglo al Derecho interno, una expectativa legítima y razonable de obtener el goce efectivo de un derecho de propiedad.¹¹⁴

134. El Tribunal de Justicia considera, por su parte, que los «bienes» a que se refiere el artículo 17, apartado 1, de la Carta son todos los «derechos con un valor patrimonial» de los que se deriva, habida cuenta del ordenamiento jurídico, «una posición jurídica adquirida que permite que el titular de tales derechos los ejercite autónomamente y en su propio beneficio».¹¹⁵ Si bien es cierto que este criterio difiere en su formulación del enunciado por el TEDH, los intereses garantizados son, a mi entender, fundamentalmente los mismos.

135. De acuerdo con el criterio considerado por el Tribunal de Justicia, a efectos de determinar si los derechos de usufructo de que se trata en el presente asunto son «bienes» protegidos, es preciso comprobar si concurren dos requisitos, a saber, por una parte, si estos derechos tienen un valor patrimonial y, por otra parte, si se deriva de los mismos una posición jurídica adquirida que permite que el titular de tales derechos los ejercite autónomamente y en su propio beneficio.

136. En lo referente al *primer requisito*, observo, al igual que la Comisión, que un derecho de usufructo confiere a su titular un dominio parcial de la cosa ajena. En efecto, permite a su titular utilizar (*usus*) y percibir los ingresos generados por la misma (*fructus*), mientras que el derecho de enajenación (*abusus*) sigue correspondiendo al propietario —el cual, como consecuencia de las reducciones de sus prerrogativas, se denomina «nudo propietario»—. ¹¹⁶ En este sentido, el usufructo se ha considerado tradicionalmente como un desmembramiento del derecho de propiedad o como un *derecho real limitado* que debía clasificarse entre las servidumbres personales.¹¹⁷

137. Un derecho que permite disfrutar así de una cosa constituye indudablemente para su titular un elemento de riqueza y, por lo tanto, tiene *valor patrimonial*. Además, los derechos de usufructo de que se trata en el presente asunto se refieren, lo recuerdo, a terrenos agrícolas y permiten la explotación de dichos terrenos. De este modo, estos derechos tienen un *valor patrimonial intrínseco*.

113 En cuando a la jurisprudencia del TEDH, véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de febrero de 1995, Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Países Bajos, CE:ECHR:1995:0223JUD00153759, § 53; de 12 de diciembre de 2002, Wittek c. Alemania, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 42, y de 18 de noviembre de 2010, Consorts Richet y Le Ber c. Francia, CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, § 89. Por lo que se refiere a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), apartado 34.

114 Véanse, en este sentido, TEDH, sentencias de 29 de noviembre de 1991, Pine Valley Developments Ltd y otros c. Irlanda, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51; de 20 de noviembre de 1995, Pressos Compania Naviera S.A. y otros c. Bélgica, CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, § 29, y de 18 de abril de 2002, Ouzounis y otros c. Grecia, CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, § 24.

115 Sentencias de 22 de enero de 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), apartado 34, y de 3 de septiembre de 2015, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión (C-398/13 P, EU:C:2015:535), apartado 60.

116 En cuanto al derecho de uso, solo el *usus* se transfiere a su titular, mientras que el propietario conserva el *fructus* y el *abusus*.

117 Véanse, para una exposición de las características del usufructo como fue establecido históricamente en el Derecho romano y en el Derecho de los diferentes Estados miembros, las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto «Goed Wonen» (C-326/99, EU:C:2001:115), puntos 54 a 56.

En este sentido, contrariamente a lo que el Gobierno húngaro parece sugerir, las circunstancias de que los usufructos en cuestión se hayan constituido contractualmente y de que únicamente hayan conferido a sus titulares, por definición, un dominio parcial de los terrenos en cuestión, carecen de pertinencia.¹¹⁸

138. Esta interpretación no queda desvirtuada por el argumento, esgrimido por el Gobierno húngaro en la vista, según el cual tales derechos de usufructo son *intransmisibles* y no tienen, en consecuencia, según este Gobierno, ningún valor de mercado.

139. En efecto, las posibles restricciones de origen legal o contractual relativas a la transmisibilidad de estos derechos de usufructo¹¹⁹ no afectan a su carácter patrimonial. En este sentido, basta con señalar que los derechos en cuestión han sido *cedidos*, en el marco de una relación contractual, por los propietarios de los terrenos a los usufructuarios. Como reconoció el Gobierno húngaro en la vista, la constitución de estos derechos dio lugar a una *contrapartida financiera*. Estas circunstancias demuestran, por sí mismas, tal carácter patrimonial.¹²⁰

140. En cuanto al *segundo requisito*, huelga recordar que, puesto que el usufructo es un derecho real, los derechos que confiere a su titular son *derechos exclusivos*, es decir, oponibles frente a todos.¹²¹ En consecuencia, de los derechos de usufructo de que se trata en el presente asunto se deriva una posición jurídica adquirida que permite que el titular de los mismos los ejerce autónomamente y en su propio beneficio.

3) Sobre el requisito relativo a la adquisición legal de los bienes en cuestión

141. Es preciso recordar que, según el Gobierno húngaro, los derechos de usufructo suprimidos por la normativa controvertida no disfrutaban de la protección prevista en el artículo 17, apartado 1, de la Carta, alegando al respecto que su adquisición había sido ilegal e inválida *ab initio* con arreglo a las normas de Derecho civil aplicables.

142. En efecto, según el Gobierno húngaro, por una parte, en la medida en que los derechos se constituyeron antes del 1 de enero de 2002 a favor de no residentes, su adquisición por estos estaba sometida, en virtud de la normativa nacional aplicable en materia de control de cambios, a una autorización expedida por la autoridad competente en materia de cambios, esto es, el Banco nacional de Hungría. Sin embargo, de la información facilitada por esta última institución se desprende que, por lo que respecta a la adquisición de derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas, nunca se solicitó autorización de cambio alguna. Pues bien, a falta de esta autorización, los usufructos en cuestión no estaban válidamente constituidos.

118 A modo de ejemplo, en el marco del artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH, el TEDH ha considerado como «bienes» los usufructos (TEDH, sentencias de 12 de diciembre de 2002, Wittek c. Alemania, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, §§ 43 y 44, y de 16 de noviembre de 2004, Bruncrona c. Finlandia, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78), otras formas de servidumbres (TEDH, sentencia de 13 de diciembre de 1984, S c. Reino Unido, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, §§ 238 y 239), o incluso un *derecho personal* a disfrutar de la cosa resultante de un contrato de arrendamiento (TEDH, sentencia de 24 de junio de 2003, Stretch c. Reino Unido, CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, § 35).

119 A este respecto, cabe señalar que, en muchos ordenamientos jurídicos, la ley no permite la cesión del derecho de usufructo, o al menos la condiciona al consentimiento del propietario. Además, como servidumbre personal, el usufructo es, como máximo, vitalicio, de manera que no se transmite a los herederos del usufructuario *mortis causa*, sino que vuelve a su propietario. Véanse las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto «Goed Wonen» (C-326/99, EU:C:2001:115, punto 56).

120 Véase, por analogía, la sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), apartado 35. En otras palabras, la circunstancia de que el usufructo no pueda ser cedido a un tercero por el usufructuario no lo convierte en un *derecho extrapatrimonial* no cuantificable.

121 Véanse las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto «Goed Wonen» (C-326/99, EU:C:2001:115), punto 56.

143. Por otra parte, los contratos mediante los que se constituyeron los usufructos se celebraron fraudulentamente, 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.

144. En este sentido, del tenor del artículo 17, apartado 1, de la Carta se desprende que esta disposición protege únicamente los bienes «adquiridos legalmente». Este requisito no figura en el texto del artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH. En consecuencia, considero que no debe ser objeto de una interpretación excesivamente amplia —so pena de descender por debajo del umbral de protección que ofrece por esta última disposición—. Por lo tanto, soy de la opinión de que debe considerarse que este requisito concurre cuando la adquisición de los bienes en cuestión podía considerarse razonablemente válida y legal, hasta la adopción de las medidas de injerencia controvertidas, habida cuenta de las *expectativas legítimas* de los titulares de estos bienes.

145. En el presente asunto, por lo que se refiere a la supuesta ineficacia *ab initio* de las adquisiciones de los derechos de usufructo suprimidos por la normativa controvertida, en primer lugar no estoy convencido de que el Gobierno húngaro haya acreditado realmente la interpretación que propone de las normas de Derecho civil.

146. En efecto, en cuanto al hecho de que los titulares de los derechos de usufructo suprimidos no hubieran obtenido una autorización de la autoridad competente en materia de cambios, del artículo 215, apartados 1 y 3, del antiguo Código Civil se desprendía que si para la entrada en vigor de un contrato se precisaba la autorización de una autoridad pública y esta última no se obtenía, se aplicaban a tal contrato los efectos jurídicos de la ineficacia.

147. No obstante, por una parte, como defiende la Comisión y como admitió el propio Gobierno húngaro en su respuesta al dictamen motivado, ninguna sentencia dictada por un órgano jurisdiccional húngaro ha considerado la falta de autorización de cambio de divisas como un vicio que justifique que un contrato de usufructo se considere *nulo ab initio*.

148. Por otra parte, la Comisión alega que de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales húngaros relativa al artículo 237, apartados 1 y 2, del antiguo Código Civil resultaba que, antes de declarar que un contrato determinado era nulo, el juez debía, en primer lugar, comprobar si era posible validar el contrato en cuestión, lo que sucedía cuando la causa de la ineficacia desaparecía tras su celebración, en particular, en caso de modificación de las normas de Derecho aplicables. Pues bien, la obligación de obtener una autorización de cambio fue derogada a partir del 16 de junio de 2001 para la adquisición de valores patrimoniales.¹²² Por tanto, incluso suponiendo que los contratos mediante los que se constituyeron los usufructos en cuestión hubieran podido, en un momento dado, ser ineficaces como consecuencia de la falta de dicha autorización, estos contratos se habrían validado retroactivamente en ese momento.¹²³ Esta interpretación del Derecho nacional me parece a todas luces razonable.

149. En cuanto a la supuesta causa de nulidad relacionada con la elusión de las restricciones relativas a la adquisición de terrenos agrícolas, una vez más, el Gobierno húngaro no ha informado de la existencia de sentencia nacional alguna por la que se declarara ilícito un derecho de usufructo por esta causa. En cambio, la Comisión se ha basado en una sentencia de la Kúria (Tribunal Supremo, Hungría) en la que esta consideró, en esencia, que la simple constitución de un derecho de usufructo sobre un terreno agrícola no puede, por sí sola, considerarse una elusión.

¹²² Véase el artículo 1 del Decreto n.º 88, de 15 de junio de 2001, relativo a la ejecución de la Ley n.º XCV de 1995 sobre divisas.

¹²³ Los artículos 6:110 y 6:111 del nuevo Código Civil mantienen esta solución.

150. En segundo lugar, aun suponiendo que la interpretación de las normas de Derecho civil nacional que propone el Gobierno húngaro fuera correcta, ello no impediría que los usufructos en cuestión se consideraran bienes «adquiridos legalmente», habida cuenta de las expectativas legítimas que las circunstancias han podido generar a ojos de sus titulares.

151. A este respecto, cabe recordar que, tras las modificaciones legislativas introducidas en los años 1991 y 1994 con el fin de prohibir la adquisición de terrenos agrícolas a las personas físicas que no tuvieran la nacionalidad húngara y a las personas jurídicas, cualquier persona seguía siendo, muy probablemente, libre de adquirir un derecho de usufructo sobre tales terrenos. La Ley de 1994 de terrenos rústicos no se modificó hasta el 1 de enero de 2002, al objeto de excluir asimismo la posibilidad de constituir contractualmente un derecho de usufructo sobre los terrenos agrícolas a favor de tales personas físicas o jurídicas. Pues bien, los derechos a los que se refiere el presente recurso son los constituidos con anterioridad a dicha fecha.

152. De este modo, como aduce la Comisión, los derechos de usufructo en cuestión fueron constituidos —al menos en apariencia— legalmente e inscritos sin reservas en el registro de la propiedad por las autoridades públicas competentes. Esta inscripción constituye una circunstancia decisiva,¹²⁴ habida cuenta de su importancia en materia probatoria¹²⁵ y desde el punto de vista de la oponibilidad frente a terceros de los derechos en cuestión.¹²⁶ Por otra parte, nada había puesto en entredicho la legalidad de estos derechos hasta la adopción de la normativa controvertida —es decir, posiblemente durante muchos años—. ¹²⁷

153. El Gobierno húngaro no puede, en este contexto, refutar la existencia de estas expectativas legítimas invocando la mala fe de los titulares de los usufructos en cuestión. En efecto, la mala fe no se presume, sino que debe probarse.¹²⁸ Como afirma la Comisión, este Gobierno no puede limitarse a afirmar *in abstracto*, sin efectuar un examen caso por caso, que todo usufructuario que no es pariente cercano del propietario del terreno y que no ha hecho sino uso de las posibilidades que le ofrecía el marco jurídico vigente haya actuado de mala fe.

4) Sobre el concepto de «privación de propiedad»

154. Al igual que el artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH,¹²⁹ el artículo 17, apartado 1, de la Carta contiene tres normas distintas, a saber, una norma general (primera frase, «toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes [...]»), una norma sobre la privación de la propiedad (segunda frase, «nadie puede ser privado de su propiedad [...]») y una norma relativa a la regulación del uso de los bienes (tercera frase, «el uso de los bienes podrá regularse por ley [...]»).

124 Véase, por analogía, la sentencia SEGRO y Horváth, apartado 103. Véanse, asimismo, TEDH, sentencias de 29 de noviembre de 1991, Pine Valley Developments Ltd y otros c. Irlanda, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51, y de 22 de julio de 2008, Köktepe c. Turquía, CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, § 89: «el demandante adquirió de buena fe en 1993 el terreno controvertido que, en ese momento, estaba calificado, sin que ello suscitara controversia alguna, como terreno agrícola [...] y que estaba *exento de toda inscripción restrictiva en el registro de propiedad, que es el único que, con arreglo al Derecho turco, da fe [...]. En consecuencia, la adquisición del terreno por el demandante no adolecía de ninguna irregularidad que pudiera oponérsele; de no haber sido así, la Dirección general de títulos y del catastro en ningún caso le habría expedido el título de propiedad establecido válidamente [...]*» (el subrayado es mío).

125 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Ley del Registro de Propiedad «se presumirá, salvo prueba en contrario, que un dato inmobiliario inscrito en el registro existe y que un dato inmobiliario cancelado del registro no existe».

126 El artículo 3 de la Ley del Registro de Propiedad, derogado con efecto a partir del 15 de marzo de 2014 por el artículo 12, letra a), de la Ley n.º CCIV de 2013 por la que se modifica [la Ley del Registro de Propiedad], establecía hasta ese momento que un derecho no nacía hasta su inscripción en dicho registro y que cualquier modificación suponía una nueva inscripción.

127 Véase, por analogía, la sentencia SEGRO y Horváth, apartados 109 y 110. Véase también TEDH, sentencia de 23 de septiembre de 2014, Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. c. Italia, CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, §§ 48 a 51.

128 Véase, en este sentido, la sentencia SEGRO y Horváth, apartados 116, 117 y 121.

129 Véanse TEDH, sentencias de 23 de septiembre de 1982, Sporrong y Lönnroth c. Suecia, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 67; de 21 de febrero de 1986, James y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 37, y de 12 de diciembre de 2002, Wittek c. Alemania, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 41.

155. Como ya he señalado, la normativa controvertida supone, en mi opinión, una injerencia en el derecho fundamental a la propiedad de los titulares de los derechos de usufructo afectados por la misma, que se entiende como una *privación de dicha propiedad* (segunda frase del citado artículo 17, apartado 1).

156. En efecto, de la jurisprudencia del TEDH se desprende que dicha privación existe en caso de *transmisión de la propiedad* resultante de una *desposesión formal del bien*.¹³⁰

157. Pues bien, por una parte, la normativa controvertida, al suprimir *ex lege* determinados derechos de usufructo existentes sobre los terrenos agrícolas, desposeyó, ciertamente, a los titulares de los derechos en cuestión. Estas personas fueron privadas efectivamente del derecho de servirse (*usus*) y del derecho a percibir los frutos (*fructus*) de los terrenos controvertidos.¹³¹

158. Por otra parte, consecutivamente a la supresión de los derechos de usufructo en cuestión, los atributos de la propiedad de los que estas mismas personas disfrutaban en los terrenos agrícolas en cuestión (*—usus y fructus—*) fueron *transferidos* —o, más concretamente, devueltos— a los propietarios de los terrenos. Como afirma fundadamente la Comisión, el hecho de que esta transferencia no haya beneficiado al propio Estado, sino a particulares —los nudos propietarios—, carece de pertinencia.¹³²

159. De este modo, considero que los dos aspectos componentes de la privación de un bien —desposesión y transmisión— están presentes en el caso de autos.

5) Sobre la posibilidad de justificar esta privación de propiedad

160. La cuestión relativa a una posible justificación de la normativa controvertida exige, con carácter preliminar, una aclaración en cuanto a la metodología a aplicar.

161. A este respecto, en el marco del artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH, la prueba de la justificación de una medida que supone una privación de propiedad consiste en verificar, en primer lugar, como prevé el texto, si dicha privación se ha efectuado por «causa de utilidad pública» y «en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del derecho internacional».

162. A continuación, con arreglo a los requisitos establecidos en la jurisprudencia del TEDH, es preciso determinar si el legislador nacional ha procurado «un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la protección de los derechos fundamentales del individuo», lo que implica verificar la existencia de una «relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido por toda medida que prive a una persona de su propiedad».¹³³

130 Véanse, en este sentido, TEDH, sentencias de 23 de septiembre de 1982, Sporrang y Lönnroth c. Suecia, CE:ECHR:1982:0923JUD000715275, §§ 62 y 63, y de 21 de febrero de 1986, James y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 40.

131 Véase, por analogía, la sentencia SEGRO y Horváth, apartado 63.

132 El TEDH ha reconocido, de este modo, como casos de «transmisión de propiedad» y, por tanto, de «privación», la obligación impuesta a un particular de ceder su bien inmobiliario a otro particular (véanse TEDH, sentencias de 21 de febrero de 1986, James y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379; de 21 de febrero de 1990, Håkansson y Stuesson c. Suecia, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, y de 10 de julio de 2014, Milhau c. Francia, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

133 Véanse, en particular, TEDH, sentencias de 23 de septiembre de 1982, Sporrang y Lönnroth c. Suecia, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69, y de 12 de diciembre de 2002, Wittek c. Alemania, CE:ECHR:2002:1212JUD0003729097, § 53.

163. Con el fin de determinar si la privación de propiedad en cuestión respeta el justo equilibrio deseado, el Tribunal de Justicia debe, en particular, determinar si tal privación no hace recaer sobre el particular afectado una «carga desproporcionada». ¹³⁴ Para apreciar si este es el caso, el TEDH debe atender a las condiciones de compensación. ¹³⁵ Según reiterada jurisprudencia de ese órgano jurisdiccional, sin el pago de una «suma razonable en relación con el valor del bien», ¹³⁶ una privación de propiedad constituye normalmente una lesión excesiva y, salvo en circunstancias excepcionales, una ausencia total de indemnización no podría justificarse sobre la base del artículo 1. ¹³⁷ Por otra parte, para satisfacer el requisito de proporcionalidad, esta indemnización debe producirse en un plazo razonable. ¹³⁸

164. Las cosas parecen complicarse en el sistema de la Carta. Por una parte, según lo dispuesto en el artículo 17, apartado 1, de la misma, una medida que suponga una privación de propiedad únicamente podrá adoptarse (1) por causa de utilidad pública, (2) estando prevista en la ley y (3) a cambio, «en un tiempo razonable», de una «justa» indemnización —estos dos últimos elementos constituyen una codificación de los requisitos establecidos en la jurisprudencia del TEDH—.

165. Por otra parte, el artículo 52, apartado 1, de la Carta se aplica como «cláusula general de excepción». Pues bien, con arreglo a esta disposición, cualquier limitación del ejercicio del derecho a la propiedad deberá ser (4) establecida por la ley, (5) respetar el «contenido esencial» de dicho derecho y (6) respetar el principio de proporcionalidad, el cual exige, a su vez, que esta limitación a) sea necesaria y b) responda efectivamente a un objetivo de interés general reconocido por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de terceros.

166. Sin embargo, habida cuenta de la exigencia que se deriva del artículo 52, apartado 3, de la Carta, esto es, no llegar a un nivel de protección que sea inferior al establecido por el CEDH, me parece posible reagrupar los distintos requisitos del siguiente modo:

- la privación de propiedad debe estar prevista por la ley [requisitos (2) y (4)],
- dicha privación debe perseguir un objetivo de interés general [requisitos (1) y (6.b)],
- la privación en cuestión ha de ser proporcionada a ese objetivo [requisito (6.a)], y
- debe pagarse una indemnización razonable en relación el valor del bien en un plazo razonable [requisitos (3) y (5)]. ¹³⁹

167. Por lo tanto, en el presente asunto es necesario examinar la normativa controvertida en relación con estos cuatro requisitos.

¹³⁴ Véase, en particular, TEDH, sentencia de 12 de diciembre de 2002, Wittek c. Alemania, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 54.

¹³⁵ Véase, en particular, TEDH, sentencia de 21 de febrero de 1986, James y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54. Cabe observar que el artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH no contiene referencia alguna a dicha garantía. Sin embargo, como el TEDH señaló en esta sentencia, la falta de una obligación de compensación haría «ampliamente ilusoria e ineficaz» la protección del derecho a la propiedad. De este modo, este órgano jurisdiccional puso remedio al silencio del texto al declarar que la necesidad de una indemnización «se desprende implícitamente del artículo 1 del Protocolo tomado en su conjunto» (TEDH, sentencia de 8 de julio de 1986, Lithgow y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, § 109).

¹³⁶ El artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH no garantiza el derecho a una compensación íntegra, dado que pueden existir objetivos legítimos de utilidad pública que aboguen por un reembolso inferior al pleno valor de mercado. Por otra parte, el TEDH reconoce al Estado un amplio margen de apreciación en la materia (TEDH, sentencia de 21 de febrero de 1986, James y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54).

¹³⁷ Véanse, en particular, TEDH, sentencias de 21 de febrero de 1986, James y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54; de 9 de diciembre de 1994, Les saints monastères c. Grecia, CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, § 71, y de 23 de noviembre de 2000, ex rey de Grecia y otros c. Grecia, CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, § 89.

¹³⁸ Véase, en particular, TEDH, sentencia de 21 de febrero de 1997, Guillemin c. Francia, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, § 54.

¹³⁹ En efecto, a mi parecer, los requisitos (3) y (5) son consustanciales. Una medida que supone una privación de libertad no puede respetar el *contenido esencial* del derecho a la propiedad si no prevé, como contrapartida de esta desposesión, una indemnización justa cuyo pago se deberá efectuar en un plazo razonable —salvo circunstancias excepcionales—.

i) Requisito de legalidad

168. Con arreglo a la jurisprudencia del TEDH, la expresión «previstas por la ley» implica que las condiciones y las modalidades de la privación de propiedad en cuestión estén definidas por normas de Derecho interno suficientemente accesibles, precisas y previsibles.¹⁴⁰

169. En el presente asunto, la normativa controvertida establece de manera accesible, precisa y previsible la supresión de los derechos de usufructo constituidos sobre terrenos agrícolas a favor de personas que no son parientes cercanos del propietario de los terrenos. Además, la Ley húngara define precisamente qué ha de entenderse por «pariente cercano».¹⁴¹ En consecuencia, considero que se cumple este primer requisito.

ii) Existencia de un objetivo de interés general

170. Por lo que se refiere a la existencia de una causa «de utilidad pública» que justifique la privación en cuestión, el TEDH reconoce a los Estados miembros del CEDH un amplio margen de apreciación. Ese órgano jurisdiccional respeta la manera en que el legislador nacional concibe los imperativos de «utilidad pública», salvo si su criterio se demuestra «manifiestamente desprovisto de un fundamento razonable».¹⁴²

171. Es preciso recordar que el Gobierno húngaro ha invocado tres objetivos diferentes para justificar la normativa controvertida, a saber, un objetivo de política agrícola, la voluntad de sancionar las infracciones de la normativa nacional en materia de control de cambios y el objetivo de combatir, como cuestión de orden público, las prácticas de adquisición abusivas.¹⁴³

172. Habida cuenta del margen de apreciación del que deben disponer los Estados miembros en la materia, tales objetivos pueden, desde mi punto de vista, considerarse objetivos de interés general reconocidos por la Unión, en el sentido del artículo 17, apartado 1, y del artículo 52, apartado 1, de la Carta.

iii) Proporcionalidad de la normativa controvertida

173. Por regla general, el Tribunal de Justicia debería, al igual que el TEDH, reconocer un margen de apreciación al legislador nacional por lo que se refiere a la proporcionalidad de una privación de propiedad.¹⁴⁴

174. Dicho esto, incluso teniendo en cuenta este margen de apreciación, considero que la privación de propiedad controvertida no puede considerarse proporcionada a la luz de los objetivos perseguidos por Hungría.

175. Por un lado, la carga de la prueba de la proporcionalidad de la supresión *ex lege* de los derechos de usufructo en cuestión recaía, a mi juicio, en dicho Estado miembro. Pues bien, este no ha aportado verdaderamente pruebas al efecto, limitándose, en lo esencial, a invocar la ilegalidad de los derechos de usufructo de que se trata.

¹⁴⁰ Véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 1 de diciembre de 2005, Păduraru c. Rumanía, CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, § 77.

¹⁴¹ Véase el artículo 5, punto 13, de la Ley de 2013 de terrenos agrícolas.

¹⁴² Véanse, en particular, TEDH, sentencias de 21 de febrero de 1986, James y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 46; de 22 de junio de 2004, Broniowski c. Polonia, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 149, y de 14 de febrero de 2006, Lecarpentier y otro c. Francia, CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, § 44.

¹⁴³ Véase la nota 26 de las presentes conclusiones.

¹⁴⁴ Véase, por analogía, la sentencia de 13 de junio de 2017, Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2017:448), apartado 57.

176. Por otra parte y, en cualquier caso, la Comisión indicó que una serie de medidas menos drásticas que la referida supresión *ex lege* habría permitido alcanzar los objetivos perseguidos por Hungría. Por lo que se refiere al objetivo de política agrícola, habría sido posible exigir al usufructuario que mantuviese el destino agrícola del terreno en cuestión, en su caso garantizando él mismo de forma efectiva la explotación en condiciones adecuadas para asegurar la viabilidad de esta. En cuanto al objetivo de sancionar las posibles infracciones de la normativa nacional en materia de control de cambios, habría bastado con introducir unas simples multas. En lo tocante al objetivo de combatir, como cuestión de orden público, las prácticas de adquisición abusivas, tal objeto no puede justificar la supresión de los derechos de usufructo en cuestión sin un examen caso por caso de su verdadero carácter fraudulento.¹⁴⁵ Por lo demás, desde mi punto de vista, estos objetivos no justificaban la supresión de los derechos de usufructo en cuestión *acordando un período transitorio tan breve*.¹⁴⁶

iv) Modalidades de indemnización

177. Es preciso recordar que la normativa controvertida no prevé ningún mecanismo de indemnización específico para los usufructuarios desposeídos. Estos únicamente pueden obtener una compensación de los propietarios de los terrenos en el marco de la liquidación que debe efectuarse al extinguirse el usufructo, de conformidad con las normas de Derecho civil.¹⁴⁷

178. La Comisión y el Gobierno húngaro se muestran en desacuerdo en lo que atañe a las normas específicas que deben aplicarse y al alcance de la indemnización que el usufructuario puede obtener del propietario. La primera considera que debe aplicarse el artículo 5:150, apartado 2, del nuevo Código Civil,¹⁴⁸ el cual se limitaría a establecer el reembolso, al final del usufructo, del coste de los trabajos de renovación y de reparación extraordinarios efectuados por el usufructuario y que habrían correspondido, en principio, al propietario. En cambio, el segundo sostiene que se aplican en primer lugar las disposiciones del artículo 6:180, apartado 1, de este Código,¹⁴⁹ relativo a la liquidación de las consecuencias de la imposibilidad jurídica de ejecutar un contrato, eventualmente complementadas por una liquidación con arreglo a dicho artículo 5:150, apartado 2. En total, según este Gobierno, el usufructuario podría obtener una indemnización equivalente a una cuota parte de la contrapartida financiera que este abonó inicialmente por el usufructo y a las inversiones realizadas —herramientas, plantaciones, etc.— y que suponen una mejora del terreno. La Comisión replica que, en cualquier caso, tal indemnización no cubriría ni las inversiones que no son directamente cuantificables pero que el usufructuario realizó con la expectativa de seguir disfrutando de la tierra, ni el lucro cesante.

179. En mi opinión, independientemente de cual sea el artículo del Código Civil húngaro aplicable, las modalidades de indemnización previstas no se ajustan a las exigencias del artículo 17, apartado 1, de la Carta —y ello, de nuevo, a pesar del margen de apreciación que es preciso reconocer a los Estados miembros en la materia—.

¹⁴⁵ Véase, por analogía, la sentencia SEGRO y Horváth, apartados 92, 93, 106, 121 y 122.

¹⁴⁶ Cabe recordar que este período transitorio, que inicialmente se fijó en veinte años, se redujo finalmente a 4 meses y 15 días (véanse los puntos 24 y 25 de las presentes conclusiones).

¹⁴⁷ Como se ha indicado en los puntos 29 y 62 de las presentes conclusiones, el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) declaró, en su sentencia n.º 25, de 21 de julio de 2015, que estas modalidades de indemnización eran compatibles con la Ley fundamental húngara, siempre que el propietario pudiera, por su parte, beneficiarse de una indemnización del Estado.

¹⁴⁸ En virtud de esta disposición, «al extinguirse el usufructo, el usufructuario podrá reclamar al propietario, en virtud de las normas que regulan el enriquecimiento sin causa, un reembolso correspondiente al aumento del valor del bien como consecuencia de los trabajos extraordinarios de restauración o de reparación que haya efectuado por su cuenta».

¹⁴⁹ Con arreglo a esta disposición, «cuando la responsabilidad por la imposibilidad de ejecutar el contrato no pueda imputarse a ninguna de las partes, el contravalor pecuniario del servicio prestado antes del momento de la extinción del contrato será objeto de compensación. Cuando la otra parte no haya ejecutado la prestación de servicios correspondiente a la contrapartida pecuniaria ya abonada, esta última será objeto de reembolso». Como subraya la Comisión, es, como mínimo, curioso, habida cuenta de la argumentación de Hungría relativa a la supuesta ineficacia *ab initio* de los contratos de usufructo en cuestión, que este Estado invoque, en este punto, las normas de Derecho civil relativas a la ejecución imposible de un contrato —hipotéticamente eficaz— y no las relativas a la *restitutio in integrum* en caso de nulidad del contrato.

180. En efecto, en primer lugar, las normas de Derecho civil invocadas de este modo hacen recaer sobre los usufructuarios la carga de tener que reclamar, a través de procedimientos que pueden resultar largos y costosos, el pago de la indemnización que se les adeude.¹⁵⁰ Pues bien, la jurisprudencia del TEDH apunta a que una normativa nacional que no abona *automáticamente* la indemnización necesaria y que obliga al particular afectado a hacer valer su derecho en el marco de dicho procedimiento judicial no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH.¹⁵¹

181. A continuación, estas mismas normas de Derecho civil no garantizan al usufructuario que vaya a obtener una indemnización *razonable en relación con el valor de su bien*.¹⁵² Estas normas le permiten, a lo sumo, recuperar una cuota parte de la contrapartida abonada inicialmente —que, por lo tanto, no tiene en cuenta el valor efectivo del usufructo en el día en que fue suprimido *ex lege*— y el importe de determinadas inversiones realizadas en el terreno. Además, en la medida en que, en el presente asunto, los bienes de los que los usufructuarios han sido desposeídos constituyen sus «herramientas de trabajo», la indemnización debe cubrir necesariamente esta pérdida específica, lo que implica compensar no solo las pérdidas registradas hasta el día de dicha supresión, sino también una apreciación razonable de la pérdida de la parte adicional de ingresos futuros que estos obtendrían de la explotación del terreno si sus derechos no hubieran sido suprimidos.¹⁵³

182. Por último, estas modalidades de indemnización hacen que recaiga en el usufructuario el riesgo de que el propietario sea insolvente y no pueda pagar la compensación.¹⁵⁴

183. Habida cuenta de lo anterior, considero que el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias es incompatible con el artículo 17, apartado 1, de la Carta.

VI. Conclusión

184. Habida cuenta de todas las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que declare que:

«1) Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 TFUE, al suprimir *ex lege*, con arreglo al artículo 108, apartado 1, de la *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CXXII. törvény* (Ley n.º CCXII de 2013, por la que se establecen disposiciones transitorias y otras disposiciones en relación con la Ley n.º CXXII de 2013 relativa a la venta de terrenos agrícolas y forestales), los derechos de usufructo y los derechos de uso sobre los terrenos agrícolas y forestales anteriormente constituidos a favor de personas jurídicas o de personas físicas que no puedan justificar un parentesco cercano con el propietario de los terrenos.

2) Se desestima el recurso en todo lo demás.»

¹⁵⁰ Véase, por analogía, la sentencia SEGRO y Horváth, apartado 91.

¹⁵¹ Véanse, en este sentido, TEDH, sentencias de 30 de mayo de 2000, Carbonara y Ventura c. Italia, CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, § 67, y de 9 de octubre de 2003, Biozokat A.E. c. Grecia, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29. Véase también Kjølborg, J.F., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 4. udgave, p. 1230.

¹⁵² Véase, por analogía, la sentencia SEGRO y Horváth, apartado 91.

¹⁵³ Véase, por analogía, TEDH, sentencia de 12 de junio de 2003, Lallement c. Francia, CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, § 10.

¹⁵⁴ Véase, por analogía, la sentencia SEGRO y Horváth, apartado 91. Por lo que se refiere a la alegación de Hungría según la cual las personas privadas de su derecho de usufructo podrían seguir disfrutando de los terrenos agrícolas en cuestión mediante la celebración, por ejemplo, de un contrato de arrendamiento rústico con los propietarios de los terrenos, basta con observar, al igual que hace la Comisión, que esta solución no ofrece ninguna garantía a los primeros, puesto que nada obliga a los segundos a celebrar dicho contrato.