

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)  
de 15 de mayo de 2003 \*

En el asunto C-300/01,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Landesgericht Feldkirch (Austria), destinada a obtener, en el marco del examen de una solicitud de inscripción en el Registro de la Propiedad presentado por

**Doris Salzmann,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE) y del anexo XII, punto 1, letra e), del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3);

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. J.-P. Puissechet (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. R. Schintgen y V. Skouris, la Sra. F. Macken y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. P. Léger;  
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de la Sra. Salzmann, por el Sr. W.L. Weh, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. G. Braun y la Sra. M. Patakia, en calidad de agentes;
- en nombre del Órgano de Vigilancia de la AELC, por el Sr. V. Kronenberger, en calidad de agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Sra. Salzmann, representada por el Sr. W.L. Weh; del Gobierno austriaco, representado por los Sres. P. Kustor y H. Kraft, en calidad de agentes, y de la Comisión, representada por el Sr. G. Braun y la Sra. M. Patakia, expuestas en la vista de 24 de octubre de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de enero de 2003;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante resolución de 10 de julio de 2001, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de julio siguiente, el Landesgericht Feldkirch planteó, con arreglo al artículo 234 CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE) y del anexo XII, punto 1, letra e), del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en relación con una solicitud presentada por la Sra. Salzmann con el fin de obtener la inscripción en el Registro de la Propiedad del contrato de compraventa de un terreno no edificado situado en Fußach, en el Land de Vorarlberg (Austria).

### Marco jurídico

#### *Derecho comunitario*

- 3 El artículo 73 B, apartado 1, del Tratado establece lo siguiente:

«1. En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.»

4 Con arreglo al anexo XII, punto 1, letra e), del Acuerdo EEE, «durante los períodos transitorios, los Estados de la AELC [Asociación Europea de Libre Comercio] no darán un tratamiento a las inversiones nuevas o existentes de compañías o nacionales de los Estados de las CE o de otros Estados de la AELC menos favorable que el dado con arreglo a la legislación vigente en la fecha de la firma del Acuerdo, sin perjuicio del derecho de los Estados de la AELC a promulgar nuevas disposiciones si se ajustan al Acuerdo, por ejemplo disposiciones relativas a la compra de residencias secundarias que por sus efectos se puedan asimilar a las disposiciones promulgadas en la Comunidad en virtud del apartado 4 del artículo 6 de la Directiva [88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178, p. 5)]».

5 El artículo 6, apartado 4, de la Directiva 88/361 establece lo siguiente:

«Las disposiciones existentes de Derecho nacional que regulan la compra de segundas residencias podrán mantenerse hasta que el Consejo adopte otras disposiciones en este ámbito, de conformidad con el artículo 69 del Tratado. Esta disposición no afectará a la aplicabilidad de otras disposiciones de Derecho comunitario.»

6 El artículo 70 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia y a las adaptaciones a los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1; en lo sucesivo, «Acta de adhesión»), dispone:

«Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, la República de Austria podrá mantener su legislación vigente sobre residencias secundarias durante un período de cinco años a partir de la fecha de la adhesión.»

*Normativa nacional*

- 7 La Bundes-Verfassungsgesetznovelle (Ley de reforma de la Constitución federal) de 5 de junio de 1992 (BGBl. 1992/276) habilitó a los Länder para establecer controles administrativos en materia de transacciones inmobiliarias sobre terrenos edificables. En el caso del Land de Vorarlberg, la Vorarlberger Grundverkehrsgesetz (Ley de transmisión de bienes inmuebles de Vorarlberg), de 23 de septiembre de 1993 (LGBl. 1993/61), modificada en los LGBl. 1995/11, 1996/9 y 1997/85 (en lo sucesivo, «VGVG»), dispone, en el artículo 3, apartado 1:

«En la medida en que así lo establezca el Derecho de la Unión Europea, las normas aplicables a la adquisición por extranjeros de bienes inmuebles no se aplicarán [...]

[...]

- e) a las personas o sociedades que realicen inversiones directas, inmobiliarias u otras transacciones en el marco del ejercicio de la libre circulación de capitales.»

- 8 A tenor de artículo 7 de la VGVG:

«1. Las adquisiciones [...] de terrenos edificados, salvo las destinadas a residencia secundaria, no requerirán autorización de la autoridad competente en materia inmobiliaria, si el propietario [...] presenta una declaración escrita conforme al apartado 2. [...]

2. El adquirente debe declarar que el terreno está edificado, que el motivo de la adquisición no es destinarla a residencia de vacaciones y que tiene la nacionalidad austriaca [...] o que cumple alguno de los requisitos del artículo 3. [...]»

9 El artículo 8, apartado 3, letra b), de la VGVG dispone:

«Se autorizarán las adquisiciones de terrenos edificables, salvo las que se realicen con vistas a construir una residencia secundaria, cuando

[...]

b) el adquirente acredite de manera plausible que el terreno recibirá, en un plazo razonable, un uso conforme al plan urbanístico o que persiga fines de interés público, general o cultural. A este respecto, se tendrán en cuenta asimismo las necesidades del adquirente.»

10 Esta versión del artículo 8, apartado 3, letra b), de la VGVG, publicada en el LGBl. 1997/85, y que entró en vigor el 1 de enero de 1998, fue adoptada después de que, mediante sentencia de 10 de diciembre de 1996, el Verfassungsgerichtshof (Austria) anulara la disposición anteriormente aplicable, adoptada el 23 de septiembre de 1993, que estaba redactada en los siguientes términos:

«Se autorizarán las adquisiciones de terrenos edificables, salvo las que se realicen con vistas a construir una residencia secundaria, cuando

[...]

- b) estas adquisiciones sean necesarias para construir viviendas, instalaciones industriales y comerciales y para la buena gestión de tareas de servicio público, de interés general o cultural.

[...]»

### Procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

- 11 La Sra. Salzmann, de nacionalidad austriaca y con domicilio en Fußach, compró al Sr. Walter Scheider, de la misma nacionalidad, un terreno edificable situado en dicho municipio. No solicitó la autorización administrativa previa prevista en el artículo 8, apartado 3, de la VGVG (en lo sucesivo, «autorización previa») a la que se sepedita la validez de este tipo de transacción.
- 12 La Sra. Salzmann solicitó al Grundbuchsrichter del Bezirksgericht Bregenz (juez encargado del Registro de la Propiedad del distrito de Bregenz) (Austria) la inscripción de dicha transacción inmobiliaria en el Registro de la Propiedad y adjuntó a su solicitud una declaración análoga a la exigida en el artículo 7, apartado 2, de la VGVG, por la que se comprometía a no utilizar el terreno adquirido para construir en él una residencia secundaria. Alegó que el procedimiento de autorización previa establecido por el artículo 8, apartado 3, de la VGVG era contrario a las obligaciones comunitarias de la República de Austria y no era necesario, puesto que, en su opinión, para poder realizar la inscripción en el Registro de la Propiedad, era suficiente una declaración análoga a la prevista en dicho artículo 7, apartado 2.

- 13 Mediante auto de 16 de noviembre de 1998, el Rechtspfleger del Bezirksgericht Bregenz, funcionario de la administración de justicia al servicio del Bezirksgericht Bregenz que ejerce determinadas funciones por delegación y bajo su autoridad, desestimó la demanda de la Sra Salzmänn debido a que faltaba la autorización previa, que tiene carácter constitutivo de derecho. Contra esta resolución la Sra. Salzmänn interpuso un recurso que fue examinado por el Bezirksgericht Bregenz.
  
- 14 Después de que el Bezirksgericht Bregenz presentara al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial, éste declaró, mediante sentencia de 14 de junio de 2001, Salzmänn (C-178/99, Rec. p. I-4421, apartado 21), que no era competente para responder a las cuestiones que se le habían planteado puesto que, en el marco del litigio pendiente ante él, el Bezirksgericht Bregenz realiza una función de carácter administrativo y, por tanto, no puede ser considerado órgano jurisdiccional a efectos del artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE).
  
- 15 El Bezirksgericht Bregenz trasladó entonces el recurso de la Sra. Salzmänn al Landesgericht Feldkirch (Austria).
  
- 16 El Landesgericht tiene dudas sobre la compatibilidad del procedimiento de autorización previa con el Derecho comunitario.
  
- 17 En primer lugar, se pregunta si la Sra. Salzmänn, que es de nacionalidad austriaca, puede invocar el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado, que prohíbe las restricciones a la libre circulación de capitales, habida cuenta de la falta de elemento transnacional en el procedimiento principal.



- 18 En segundo lugar, el Landesgericht considera que si la Sra. Salzmann pudiera invocar este artículo habría que comprobar si concurren los tres requisitos acumulativos de validez enumerados por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 1 de junio de 1999, Konle (C-302/97, Rec. p. I-3099), apartado 40. Habría que empezar por comprobar que el artículo 8, apartado 3, de la VGVG está justificado por un objetivo de interés general. A continuación, habría que cerciorarse de que la autoridad competente para expedir la autorización previa no dispone de un margen de apreciación que pueda aplicarse de manera discriminatoria, habida cuenta de que el adquirente de un terreno edificable debe probar «de manera plausible» el destino del terreno de que se trata. Por último, habría que determinar si el artículo 8, apartado 3, de la VGVG es proporcionado o no al objetivo que el legislador del Land de Vorarlberg le ha asignado. Según el Landesgericht, la validez de la VGVG parece dudosa a la vista de estos tres requisitos.
- 19 En tercer lugar, si el procedimiento de autorización previa es incompatible con el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado, el Landesgericht se pregunta si podría, no obstante, ser admitido al amparo de la excepción prevista en el artículo 70 del Acta de adhesión. De ser así, considera que la República de Austria puede mantener en vigor el procedimiento vigente durante un período de cinco años a partir de su adhesión a la Unión Europea.
- 20 Por último, el Landesgericht duda de la compatibilidad del procedimiento de autorización previa con el anexo XII, punto 1, letra e), del Acuerdo EEE, habida cuenta de que la VGVG aplicable en el procedimiento principal entró en vigor con posterioridad a la firma de dicho Acuerdo.
- 21 En estas circunstancias, el Landesgericht Feldkirch decidió plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Pueden los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea invocar la libre circulación de capitales en relación con una transacción interna cuando

el Derecho de ese Estado miembro prohíbe las discriminaciones en perjuicio de sus nacionales, pero no garantiza expresamente a los ciudadanos de la Unión la libre circulación de capitales?

- 2) ¿Es compatible con la libre circulación de capitales el hecho de que, para la adquisición de un terreno edificable pero no edificado, se exija una autorización con efecto constitutivo de la autoridad competente en materia de bienes inmuebles?
  
- 3) ¿Qué efectos tiene la cláusula de “standstill” prevista en el anexo XII, punto 1, letra e), del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo en las disposiciones, que por su naturaleza son nuevas, por las que se exige una autorización para la inscripción en el Registro de la Propiedad y que han sido adoptadas después de la firma del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, el 2 de mayo de 1992?»

### Sobre las cuestiones primera y segunda

- 22 Mediante sus cuestiones primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado se opone a un procedimiento de autorización previa como el controvertido en el litigio principal y, de ser así, si dicho procedimiento puede no obstante, ampararse en la excepción establecida en el artículo 70 del Acta de adhesión.

*Sobre la admisibilidad*

- 23 El Gobierno austriaco y la Comisión afirman que los hechos controvertidos en el procedimiento principal tienen carácter puramente interno y, por consiguiente, no es preciso interpretar el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado. Por ese motivo, procede acordar la inadmisión de las cuestiones prejudiciales.
- 24 Por el contrario, la Sra. Salzmann y el Órgano de Vigilancia de la AELC alegan que la interpretación del artículo 73 B, apartado 1, del Tratado se justifica por la presencia, en el procedimiento principal, de elementos de conexión con el Derecho comunitario.
- 25 La Sra. Salzmann indica, por una parte, que el artículo 3, apartado 1, de la VGVG se remite, esencialmente, al contenido del Derecho comunitario. Así, para que el órgano jurisdiccional nacional pueda aplicar el artículo 3, apartado 1, de la VGVG es preciso que el Tribunal de Justicia determine el alcance exacto de las obligaciones que el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado impone a los Estados miembros. En cualquier caso, la Sra. Salzmann opina que es el órgano jurisdiccional nacional quien debe apreciar la pertinencia de las cuestiones que plantea. A este respecto se remite al apartado 33 de la sentencia Konle, antes citada, en la que el Tribunal de Justicia declaró que sólo puede dejar de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional en casos excepcionales, consistentes bien en la manifiesta falta de relación entre la eventual interpretación del Derecho comunitario con la realidad o con el objeto del litigio principal, o en que el problema sea de naturaleza hipotética y el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas. En el presente asunto, la Sra. Salzmann considera que dichas circunstancias excepcionales no concurren en el procedimiento principal.
- 26 Por otra parte, la Sra. Salzmann alega que el artículo 3, apartado 1, de la VGVG reconoce a los nacionales comunitarios la igualdad de trato en materia de adquisición de bienes inmuebles. Por tanto, la falta de autorización previa que le invocó el Bezirksgericht Bregenz para desestimar su recurso también podría aducirse para negar la validez de adquisiciones de terrenos edificables situados en el Land de Vorarlberg efectuadas por nacionales de otros Estados miembros. En

tal supuesto, la autorización previa constituiría un obstáculo a la libre circulación de capitales garantizada por el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado. Por lo tanto, el hecho de que los elementos constitutivos del litigio principal se limiten a un único Estado miembro es meramente fortuito y, puesto que la existencia potencial de un elemento transfronterizo es mayor, en la medida en que el municipio de Fußach limita con Alemania, la Sra. Salzmann considera que, en tal situación, el Tribunal de Justicia accede a interpretar el Derecho comunitario (sentencia de 7 de mayo de 1997, Pistre y otros, asuntos acumulados C-321/94 a C-324/94, Rec. p. I-2343, apartados 44 y 45).

- 27 A este respecto, el Órgano de Vigilancia de la AELC añade que el Tribunal de Justicia ha declarado en términos más generales que es competente, en caso de remisión prejudicial, para interpretar el Derecho comunitario cuando el Derecho interno obliga a conceder a un nacional los mismos derechos que los nacionales de otros Estados miembros ostentan en virtud del Derecho comunitario en una situación idéntica (sentencias de 6 de junio de 2000, Angonese, C-281/98, Rec. p. I-4139, apartados 14 y 18, y de 5 de diciembre de 2000, Guimont, C-448/98, Rec. p. I-10663, apartado 23).
- 28 A este respecto debe recordarse, en primer lugar, que el procedimiento previsto en el artículo 234 CE constituye un instrumento de cooperación jurídica que permite al Tribunal de Justicia facilitar a los tribunales nacionales los elementos de interpretación del Derecho comunitario que pueden serles de utilidad para apreciar los efectos de una disposición de Derecho nacional controvertido en el litigio que deban dirimir (véase, en este sentido, las sentencias de 13 de enero de 2000, TK-Heimdienst, C-254/98, Rec. p. I-151, apartado 12, y de 5 de marzo de 2002, Reisch y otros, asuntos acumulados C-515/99, C-519/99 a C-524/99 y C-526/99 a C-540/99, Rec. p. I-2157, apartado 22).
- 29 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional nacional solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado con el fin de apreciar el alcance de las normas de Derecho nacional que se remiten a él. Puesto que las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 59).

- 30 Además, es jurisprudencia reiterada que, en principio, corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar, a la luz de las peculiaridades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como su pertinencia (en este sentido, véanse las sentencias Guimont, antes citada, apartado 22, y Reisch y otros, antes citada, apartado 25).
- 31 De ello se desprende que las cuestiones planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia (sentencia de 7 de septiembre de 1999, Beck y Bergdorf, C-355/97, Rec. p. I-4977, apartados 22 a 24).
- 32 En efecto, de los autos se deduce que todos los elementos de los litigios principales se circunscriben al interior de un único Estado miembro y es cierto que una normativa nacional como la VGVG, indistintamente aplicable a los nacionales austriacos y a los nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, sólo puede, por regla general, estar comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a las libertades fundamentales en la medida en que se aplique a una situación que guarde relación con los intercambios intracomunitarios. No obstante, estas apreciaciones no menoscaban la obligación del Tribunal de Justicia de responder al órgano jurisdiccional nacional interpretando las disposiciones comunitarias que condicionan el alcance de las disposiciones nacionales controvertidas en el procedimiento principal. En efecto, el único caso en el que el Tribunal de Justicia no se pronuncia es el supuesto excepcional de que resulte evidente que la interpretación del Derecho comunitario solicitada no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Konle, apartado 33, Angonese, apartado 18, y Reisch y otros, apartado 25).
- 33 El supuesto en el que el Derecho interno obliga a conceder a un nacional los mismos derechos que los nacionales de otros Estados miembros ostentan en virtud del Derecho comunitario en una situación idéntica no se corresponde con el caso excepcional antes mencionado. Al contrario, en esa situación el Tribunal de Justicia ya ha declarado que su respuesta podía ser útil al órgano jurisdiccional nacional (sentencia Reisch y otros, antes citada, apartado 26).

- 34 Por otra parte, cuando una normativa nacional se atiene, para resolver una situación interna, a las soluciones aplicadas en Derecho comunitario con objeto, en particular, de evitar la aparición de discriminaciones en contra de los propios nacionales, existe un interés comunitario manifiesto en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho comunitario reciban una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse (véase la sentencia de 15 de enero de 2002, Andersen og Jensen, C-43/00, Rec. p. I-379, apartado 18). En el presente asunto, de los autos se desprende que los órganos jurisdiccionales austriacos consideran que, cuando los nacionales austriacos ejercen derechos que ostentan al amparo de la libre circulación de capitales, pueden invocar la igualdad de trato prevista a favor de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y del EEE por el artículo 3, apartado 1, de la VGVG.
- 35 Por consiguiente, no resulta evidente que la interpretación del Derecho comunitario solicitada no guarde relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio que se le ha sometido al órgano jurisdiccional nacional. Por tanto, procede admitir las cuestiones prejudiciales.
- 36 Por consiguiente, procede examinar si el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado se opone a la aplicación de una normativa nacional como el procedimiento de autorización previa controvertido en el procedimiento principal.

### *Sobre el fondo*

- 37 La Sra. Salzmann afirma, por una parte, que la mera existencia del procedimiento de autorización previa contemplado en el artículo 8, apartado 3, de la VGVG constituye, en sí misma, una restricción de la libre circulación de capitales y no respeta ninguno de los tres requisitos de validez establecidos por el Tribunal de Justicia en el apartado 40 de la sentencia Konle, antes citada. A este respecto indica, en primer lugar, que la autorización previa, que implica para el adquirente de un terreno edificable una «obligación de construir», no está justificada por un

objetivo de interés general. A continuación señala que, al imponer al adquirente la obligación de aportar la prueba del uso futuro del bien que se propone adquirir, el artículo 8, apartado 3, de la VGVG deja a la administración competente un margen de apreciación que se asemeja a una facultad discrecional en el sentido del apartado 41 de la sentencia Konle, antes citada. Por último y en relación con el carácter proporcionado o desproporcionado del artículo 8, apartado 3, de la VGVG, la Sra. Salzmann alega que el Landtag Vorarlberg podía haber adoptado medidas más respetuosas de las libertades fundamentales. De todo ello deduce que el procedimiento de autorización previa es incompatible con el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado.

38 Por otra parte, la Sra. Salzmann indica que el artículo 8, apartado 3, de la VGVG no puede ampararse en la excepción prevista en el artículo 70 del Acta de adhesión, puesto que entró en vigor el 1 de enero de 1998, es decir varios meses después de la adhesión de la República de Austria a la Unión Europea, y es más restrictivo que el régimen establecido por la disposición anteriormente vigente.

39 Con carácter preliminar debe recordarse que, aunque el régimen jurídico aplicable a la propiedad inmobiliaria sigue siendo competencia de cada uno de los Estados miembros en virtud del artículo 222 del Tratado CE (actualmente artículo 295 CE), no queda sustraído de las normas fundamentales del Tratado (sentencia Konte, antes citada, apartado 38). Así, las normas nacionales como las controvertidas en el procedimiento nacional, que regulan la adquisición de la propiedad inmobiliaria a los efectos de prohibir el establecimiento de residencias secundarias, deben respetar las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales (sentencia Konle, antes citada, apartado 22, y Reisch y otros, antes citada, apartado 28).

40 Por consiguiente, procede examinar, como solicita al Tribunal de Justicia el órgano jurisdiccional nacional, si el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado se opone a medidas nacionales como las controvertidas en el procedimiento principal.

- 41 Aunque el tenor del artículo 8, apartado 3, de la VGVG no establece ninguna discriminación formal entre los nacionales austriacos y los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea o del EEE, el procedimiento de autorización previa que establece restringe, por su propio objeto, la libre circulación de capitales (véase, en este sentido, la sentencia Reisch y otros, antes citada, apartado 32). Por lo tanto, dicho procedimiento está incluido en el ámbito de la prohibición establecida por el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado.
- 42 No obstante, cabe admitir tal medida si persigue un objetivo de interés general, se aplica de manera no discriminatoria y respeta el principio de proporcionalidad, es decir, si es adecuada para garantizar la realización del objetivo que pretende lograr y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo (sentencias Konle, antes citada, apartado 40; de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Rec. p. I-607, apartado 33, y Reisch y otros, antes citada, apartado 33).
- 43 Por lo que se refiere, en primer lugar, al requisito relativo a la consecución de un objetivo de interés general, el Gobierno austriaco afirma que, al establecer el procedimiento de autorización previa, el Landtag Vorarlberg persigue un objetivo específico de ordenación territorial. Además del deseo de evitar la construcción de edificios que incumplan la normativa de los planes de urbanismo, el Landtag Vorarlberg desea favorecer la utilización más razonable posible del suelo edificable por sus adquirentes. Las notas explicativas relativas al artículo 8, apartados 1 y 3, de la VGVG (publicadas en las actas de sesiones del XXVI período de legislatura del Landtag Vorarlberg, 1997), cuya importancia para la interpretación y la aplicación de la ley en Austria ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia (sentencia Konle, antes citada, apartado 41), muestran cuáles eran las preocupaciones del Landtag Vorarlberg.
- 44 A este respecto, es jurisprudencia reiterada que las restricciones al establecimiento de residencias secundarias en una determinada zona geográfica que un Estado miembro decide para mantener, con un objetivo de ordenación del territorio, una población permanente y una actividad económica autónoma respecto del sector turístico contribuyen a una finalidad de interés general (véanse las sentencias Konle, antes citada, apartado 40, y Reisch y otros, antes citada, apartado 34).



- 45 A continuación y por lo que se refiere al requisito de aplicación no discriminatoria de la medida restrictiva, el Gobierno austriaco alega que el tenor del artículo 8, apartado 3, de la VGVG debe interpretarse, por una parte, a la luz del principio de legalidad enunciado en el artículo 18 de la Constitución federal austriaca, y, por otra parte, teniendo en cuenta las notas explicativas mencionadas en el apartado 43 de la presente sentencia. Del artículo 18 de la Constitución federal austriaca se desprende que la administración competente está obligada a conceder la autorización solicitada si se cumplen los requisitos a los que está sujeta su concesión. Además, en virtud de dichas notas explicativas, la autorización previa debe considerarse como una «restricción no discriminatoria en la adquisición de terrenos edificables». Por consiguiente, desde este punto de vista, no procede considerarla incompatible con el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado.
- 46 No obstante, procede señalar que, puesto que impone al adquirente la obligación a aportar la prueba del uso futuro del terreno que adquiere, una medida como la del artículo 8, apartado 3, de la VGVG deja a la administración un amplio margen de apreciación que se asemeja a una facultad discrecional (véase, en este sentido, la sentencia Konle, antes citada, apartado 41).
- 47 Por tanto, no se excluye que un procedimiento de autorización previa como el controvertido en el procedimiento principal pueda ser aplicado de manera discriminatoria.
- 48 Por último y por lo que se refiere al requisito de proporcionalidad, el Gobierno austriaco alega que el artículo 8, apartado 3, de la VGVG es proporcionado al objetivo de interés general que le ha asignado el Landtag Vorarlberg. A su juicio, procedimientos como el de declaración previa, que se consideran suficientes para los terrenos edificados, son manifiestamente inadecuados como una alternativa menos severa que la autorización previa, para los terrenos edificables, dado que no garantizan un uso óptimo del espacio inmobiliario. El procedimiento de autorización previa, que permite, en su caso, exigir del adquirente determinadas acciones concretas, es el único que garantiza tal resultado.

- 49 A este respecto procede reconocer que un procedimiento de simple declaración no permite por sí solo alcanzar el objetivo perseguido por la autoridad pública al crear un procedimiento de autorización previa (sentencia Konle, antes citada, apartado 46).
- 50 No obstante, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, si un procedimiento de mera declaración va acompañado de instrumentos jurídicos adecuados, puede permitir eliminar el requisito de autorización previa, sin perjudicar, no obstante, la eficacia de los objetivos que persigue la autoridad pública (sentencias de 14 de diciembre de 1995, Sanz de Lera y otros, asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, Rec. p. I-4821, apartado 27, y Konle, antes citada, apartados 46 y 47).
- 51 En el presente asunto, en una situación caracterizada, por una parte, por la posibilidad de controlar la conformidad de los proyectos de adquisición y de construcción con el plan de ordenación del suelo que el régimen de declaración previa concede al poder público y, por otra parte, por la existencia de sanciones pecuniarias, de una acción específica de nulidad del contrato de venta, prevista en el artículo 25, apartado 2, de la VGVG, y de una sanción consistente en la venta forzosa del terreno de que se trate, que puede ordenarse con arreglo al artículo 28 de la VGVG, el procedimiento de autorización previa no puede considerarse una medida estrictamente indispensable para alcanzar el objetivo de ordenación del territorio perseguido por la normativa nacional controvertida en el procedimiento principal (véase, en este sentido, las sentencias Konle, antes citada, apartado 47, y Reisch y otros, antes citada, apartado 38). En ese supuesto hipotético, el interés general no implica que el examen por la administración del proyecto de adquisición de un terreno edificable suspenda el ejercicio de la libertad reivindicada.
- 52 Habida cuenta del riesgo de discriminación inherente a un sistema de autorización previa como el controvertido en el procedimiento principal, y del hecho de que no es estrictamente indispensable para alcanzar el objetivo de ordenación del territorio que persigue, este procedimiento constituye una restricción a la libre circulación de capitales incompatible con el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado.

- 53 El Gobierno austriaco alega que, no obstante, el procedimiento de autorización previa controvertido en el procedimiento principal puede ampararse en la excepción contenida en el artículo 70 del Acta de adhesión. Por tanto, su mantenimiento en vigor hasta el 1 de enero de 2000 no es incompatible con el Derecho comunitario. Añade que, aunque consta que el artículo 8, apartado 3, de la VGVG se adoptó varios meses después de la adhesión de la República de Austria a la Unión Europea, la afirmación del Landesgericht conforme a la cual «la obligación de construir» impuesta al adquirente de un terreno edificable sólo existe desde la entrada en vigor del actual artículo 8, apartado 3, es inexacta. Al contrario, algunas adquisiciones de terrenos ya estaban sometidas a un procedimiento de autorización previa en virtud de los artículos 5, apartado 2, y 1, letra b), de la Vorarlberger Gundverkehrsgesetz (LGBL. 1977/18), en la versión publicada en la LGBL. 1987/63 (en lo sucesivo, «VGVG 1977»). El artículo 8, apartado 3, de la VGVG es, esencialmente, idéntico a esta norma, que estaba en vigor en la fecha de adhesión de la República de Austria a la Unión Europea. Por consiguiente, conforme a lo declarado por el Tribunal de Justicia en las sentencias Konle, antes citada (apartado 52), y Beck y Bergdorf, antes citada (apartado 34), puede estar comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 70 del Acta de adhesión.
- 54 En efecto, procede recordar que una disposición aprobada con posterioridad a la fecha de adhesión no queda automáticamente excluida, por ese único motivo, de la cláusula de excepción recogida en el artículo 70 del Acta de adhesión. Estará cubierta por la excepción si es esencialmente idéntica a la legislación anterior o si se limita a reducir o suprimir un obstáculo al ejercicio de los derechos y las libertades comunitarias que figure en la legislación anterior (sentencias Konle, antes citada, apartado 52, y Beck y Berfdorf, antes citada, apartado 34).
- 55 El criterio de identidad material, que permite incluir una legislación posterior a la fecha de adhesión en el ámbito de aplicación del artículo 70 del Acta de adhesión, debe interpretarse estrictamente, de manera que una legislación que se base en una lógica diferente de la del Derecho anterior y establezca procedimientos nuevos no puede asimilarse a la legislación existente en el momento de la adhesión. Así, la protección que proporciona el artículo 70 del Acta de adhesión no puede extenderse a una legislación posterior que contenga varias diferencias significativas en relación con la legislación existente en la fecha de adhesión (sentencia Konle, antes citada, apartado 53).

- 56 En el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar si el artículo 8, apartado 3, de la VGVG tiene como único efecto mantener en vigor la legislación relativa a las residencias secundaria aplicable el 1 de enero de 1995 o si contiene diferencias significativas que impiden que se incluya en la excepción recogida en el artículo 70 del Acta de adhesión (véase, en este sentido, la sentencia Beck y Bergdorf, antes citada, apartado 36).
- 57 Por consiguiente, procede responder a las dos primeras cuestiones prejudiciales que el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado se opone a un procedimiento de autorización previa como el establecido en la VGVG y que corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar si tal procedimiento puede ampararse en la excepción establecida en el artículo 70 del Acta de adhesión.

### Sobre la tercera cuestión

- 58 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea fundamentalmente averiguar si el anexo XII, punto 1, letra e), del Acuerdo EEE se oponía a la adopción, en 1993, de una normativa que somete las adquisiciones de terrenos edificables a un régimen de autorización previa.
- 59 La Sra. Salzmann alega que la autorización previa es incompatible con el anexo XII, punto 1, letra e), del Acuerdo EEE.
- 60 Por otra parte, considera que esta cláusula de «standstill» se aplica, en especial, a la legislación austriaca sobre residencias secundarias. Señala que la Bundes-Verfassungsgesetznovelle, que facultó a los Länder para establecer restricciones a las transacciones inmobiliarias sobre terrenos edificables, se produjo el 5 de junio

de 1992. Al ser posterior al acuerdo EEE, es, por su propia naturaleza, incompatible con el anexo XII, punto 1, letra e), del Acuerdo EEE. Con mayor motivo la VGVG, adoptada el 23 de septiembre de 1993 sobre la base de esta norma constitucional, también será incompatible con el Acuerdo EEE.

- 61 Por otra parte, la Sra. Salzmann reconoce que el concepto de «legislación existente [en el momento de la firma del Acuerdo EEE]» puede incluir las disposiciones nacionales adoptadas con posterioridad a la firma del Acuerdo EEE, pero recuerda que, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ello únicamente es posible siempre que dichas disposiciones no sean, en ningún caso, más restrictivas que las disposiciones existentes el 2 de mayo de 1992. Señala que esta condición no se cumple en el caso de la legislación nacional controvertida en el procedimiento principal.
- 62 El Gobierno austriaco, la Comisión y el Órgano de Vigilancia de la AELC alegan que, en la sentencia de 15 de junio de 1999, Andersson y Wåkerås-Andersson (C-321/97, Rec. p. I-3551), apartados 27 y ss., el Tribunal de Justicia declaró que no era competente para interpretar el Acuerdo EEE en relación con el período anterior a la adhesión a la Unión Europea de los Estados miembros de que se trataba.
- 63 De lo anterior el Gobierno austriaco, la Comisión y el Órgano de Vigilancia de la AELC infieren que no procede responder a la tercera cuestión del órgano jurisdiccional nacional.
- 64 Con carácter subsidiario el Gobierno austriaco considera que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia se considerara competente en el presente asunto para interpretar el anexo XII, punto 1, letra e), del Acuerdo EEE, debería reconocerse que la VGVG, adoptada el 23 de septiembre de 1993, no es, en ningún caso, más restrictiva que la VGVG 1977, a la que sustituye.

- 65 A este respecto procede recordar que el Tribunal de Justicia es competente en principio para pronunciarse con carácter prejudicial acerca de la interpretación del Acuerdo EEE cuando tal cuestión se plantea ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro de la Unión Europea (sentencia Andersson y Wåckerås-Andersson, antes citada, apartado 27).
- 66 No obstante, dicha competencia para interpretar el Acuerdo EEE en virtud del artículo 234 CE únicamente es válida por lo que respecta a las Comunidades. Por tanto, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse acerca de la interpretación de dicho Acuerdo en lo que atañe a su aplicación en los Estados de la AELC (sentencia Andersson y Wåckerås-Andersson, antes citada, apartado 28).
- 67 Tal competencia tampoco le ha sido atribuida al Tribunal de Justicia en el marco del Acuerdo EEE. En efecto, del apartado 2 del artículo 108 de éste y del artículo 34 del Acuerdo entre los Estados de la AELC, relativo a la creación de un Órgano de Vigilancia y de un Tribunal de Justicia (DO 1994, L 344, p. 1), celebrado el 2 de mayo de 1992, se desprende que el Tribunal de la AELC es competente para pronunciarse sobre la interpretación del Acuerdo EEE aplicable en los Estados de la AELC. Éste no contiene ninguna disposición que prevea una competencia paralela del Tribunal de Justicia (sentencia Andersson y Wåckerås-Andersson, antes citada, apartado 29).
- 68 El hecho de que el Estado de la AELC en cuestión se haya convertido posteriormente en Estado miembro de la Unión Europea, de modo que la cuestión emane de un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, no puede producir el efecto de atribuir al Tribunal de Justicia una competencia de interpretación del Acuerdo EEE en lo que se refiere a su aplicación a situaciones que no competen al ordenamiento jurídico comunitario (sentencia Andersson y Wåckerås-Andersson, antes citada, apartado 30).

- 69 Efectivamente, las competencias del Tribunal de Justicia comprenden la interpretación del Derecho comunitario, del cual forma parte integrante el Acuerdo EEE, por lo que respecta a su aplicación en los nuevos Estados miembros a partir de la fecha de su adhesión (sentencia Andersson y Wåckerås-Andersson, antes citada, apartado 31).
- 70 A este respecto procede señalar que en el caso de autos se ha pedido al Tribunal de Justicia que interprete el concepto de «legislación vigente» en el sentido del anexo XII, punto 1, letra e), del Acuerdo EEE para que el órgano jurisdiccional remitente pueda apreciar si la VGVG, adoptada el 23 de septiembre de 1993, es más restrictiva que la VGVG 1977 y si el Acuerdo EEE se oponía en 1993 a esta modificación de la legislación. De esta manera, el Tribunal de Justicia se pronunciaría sobre los efectos del Acuerdo EEE en el ordenamiento jurídico nacional del órgano jurisdiccional remitente en el período anterior a la adhesión de la República de Austria a la Unión Europea, es decir, en una situación a la que no es aplicable el ordenamiento jurídico comunitario.
- 71 En tales circunstancias, procede declarar que el Tribunal de Justicia carece de competencia para responder a la tercera cuestión.

## Costas

- 72 Los gastos efectuados por el Gobierno austriaco, la Comisión y el Órgano de Vigilancia de la AELC, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Landesgericht Feldkirch mediante resolución de 10 de julio de 2001, declara:

- 1) El artículo 73 B, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE, apartado 1) se opone a un procedimiento de autorización administrativa previa a una adquisición inmobiliaria como el establecido en la Vorarlberger Grundverkehrsgesetz (Ley de transmisión de bienes inmuebles del Land de Vorarlberg), de 23 de septiembre de 1993, en la versión modificada publicada en el LGBl. 1997/85. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar si tal procedimiento puede ampararse en la excepción establecida en el artículo 70 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia y a las adaptaciones a los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea.
  
- 2) El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas carece de competencia para responder a la tercera cuestión planteada.

Puissochet

Schintgen

Skouris

Macken

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de mayo de 2003.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

J.-P. Puissochet