

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 12 de diciembre de 2024 (*)

« Procedimiento prejudicial — Artículo 63 TFUE — Libre circulación de capitales — Artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho de propiedad — Derecho de usufructo sobre terrenos agrícolas — Normativa nacional que pone fin ex lege y sin indemnización al derecho de usufructo — Sentencia por la que se declara un incumplimiento — Reinscripción en el Registro de la Propiedad de un usufructo anteriormente cancelado, sin examinar la legalidad de la inscripción inicial — Carácter firme de la inscripción inicial »

En el asunto C-419/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Győri Törvényszék (Tribunal General de Győr, Hungría), mediante resolución de 21 de junio de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2023, en el procedimiento entre

CN

y

Nemzeti Földügyi Központ,

con intervención de:

GW,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de la Sala Tercera, y los Sres. S. Rodin y N. Jääskinen y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno húngaro, por la Sra. Zs. Biró-Tóth, el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. K. Szijjártó, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. M. Mataija, A. Tokár y G. von Rintelen, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 11 de julio de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 63 TFUE y del artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre CN y el Nemzeti Földügyi Központ (Centro Nacional del Suelo, Hungría), en relación con la legalidad de la decisión por la que dicha autoridad pública volvió a inscribir, en el Registro de la Propiedad, el usufructo de GW sobre una parcela agrícola propiedad de CN.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 63 TFUE, apartado 1, dispone:

«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 El artículo 17, apartado 1, de la Carta establece:

«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 que resulte necesario para el interés general.»

Derecho húngaro

Código Civil

- 5 En virtud del artículo 5:147, apartado 1, de la A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ley V de 2013, del Código Civil), el derecho de usufructo faculta al usufructuario para poseer, usar, explotar y recoger los frutos de la cosa de la que es propietario un tercero.

Decreto Gubernamental 171/1991

- 6 El artículo 1, apartado 5, del 171/1991 Korm. rendelet (Decreto Gubernamental 171/1991), de 27 de diciembre de 1991, 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 rústicos.

Ley de 1994 de Terrenos Rústicos

- 7 La A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Ley LV de 1994, de Terrenos Rústicos) (en lo sucesivo, «Ley de 1994 de Terrenos Rústicos») mantuvo la prohibición de adquisición a la que se refiere el apartado anterior de la presente sentencia, extendiéndola a las personas jurídicas, estuvieran o no establecidas en Hungría.
- 8 Dicha Ley fue modificada, con efectos a partir del 1 de enero de 2002, por la A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (Ley CXVII de 2001, por la que se modifica la Ley LV de 1994, de Terrenos Rústicos) para excluir también la posibilidad de constituir contractualmente un derecho de usufructo sobre los terrenos rústicos a favor de personas físicas que no poseyeran la nacionalidad húngara o de personas jurídicas.
- 9 A raíz de estas modificaciones, el artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de Terrenos Rústicos pasó a disponer 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. [...]»

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

11 La Ley 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, se extinguirán *ex lege* los derechos de usufructo existentes a 1 de enero de 2013 que se hayan constituido contractualmente, tanto por un período indeterminado como por un período determinado que vaya más allá del 30 de diciembre de 2032, entre personas que no sean parientes cercanos».

Ley CXXII de 2013, relativa a los Actos Jurídicos sobre Terrenos Agrícolas y Forestales

12 La A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Ley CXXII de 2013, relativa a los Actos Jurídicos sobre Terrenos Agrícolas y Forestales) fue adoptada el 21 de junio de 2013 y entró en vigor el 15 de diciembre de 2013.

13 El artículo 37, apartado 1, de dicha Ley mantuvo la norma según la cual será nulo todo derecho de usufructo o de uso sobre terrenos agrícolas constituido contractualmente, salvo que se constituya en beneficio de parientes cercanos.

Ley de 2013 de Medidas Transitorias

14 La A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Ley CCXII de 2013, por la que se establecen disposiciones transitorias y otras disposiciones en relación con la Ley CXXII de 2013, relativa a los Actos Jurídicos sobre Terrenos Agrícolas y Forestales) (en lo sucesivo, «Ley de 2013 de Medidas Transitorias») se adoptó el 12 de diciembre de 2013 y entró en vigor el 15 de diciembre de 2013.

15 En su versión pertinente en el marco del litigio principal, el artículo 108, apartado 1, de dicha Ley establecía:

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

16 En virtud de la Ley CL de 2021 por la que se modifican determinadas leyes agrícolas, se introdujo un capítulo 20/F en la Ley de 2013 de Medidas Transitorias. Ese capítulo, que comprende los nuevos artículos 108/B y 108/F, se titula «Normas especiales de ejecución de [la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432),] dictada en el asunto sometido al Tribunal de Justicia a raíz de la extinción *ex lege* de los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas». Entró en vigor el 1 de enero de 2022.

17 El artículo 108/B, apartado 1, de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias, en su versión resultante de la Ley CL de 2021 por la que se modifican determinadas leyes agrícolas, dispone:

«Toda persona física o jurídica cuyo derecho de usufructo haya sido cancelado en el Registro de la Propiedad en virtud de las disposiciones del artículo 108, apartado 1, de la presente Ley vigentes el 30 de abril de 2014 [...], o su sucesor, podrá solicitar, con arreglo a la presente subsección, la reinscripción en el Registro de la Propiedad del derecho de usufructo cancelado, así como la compensación que le corresponda con arreglo a la presente subsección.»

18 El artículo 108/F, apartados 6 a 8, de esta Ley, en su versión resultante de la Ley CL de 2021 por la que se modifican determinadas leyes agrícolas, establece:

«6. Procederá declarar que el derecho de usufructo cancelado puede ser objeto de reinscripción cuando:

- a) cualquiera de las personas a que se refiere el apartado 7 no sea considerada de buena fe, y
- b) no exista obstáculo legal en el sentido del apartado 8.

7. De entre las partes, no se considerarán de buena fe por lo que respecta al inmueble de que se trate:

- a) el propietario, si en el momento en el que se canceló el derecho de usufructo ya existía su derecho de propiedad;
- b) el propietario, cuando su derecho de propiedad haya nacido, bien en virtud de un contrato celebrado después del 6 de marzo de 2018, o antes de esa fecha, pero haya sido presentado a la autoridad competente después de esa fecha en un procedimiento conforme con la Ley [CXXII de 2013, relativa a los Actos Jurídicos sobre Terrenos Agrícolas y Forestales], incluido el procedimiento registral, bien en virtud de una disposición *mortis causa* posterior al 6 de marzo de 2018;
- c) el propietario, cuando su derecho de propiedad haya nacido después del 6 de marzo de 2018 por cualquier título excepto contrato o herencia;
- d) el propietario, si, pese a ser considerado de buena fe con arreglo a las letras b) o c), hubiera constituido un usufructo sobre el inmueble después del 6 de marzo de 2018;
- e) el usufructuario, cuando su derecho se haya constituido mediante contrato o mediante disposición *mortis causa* posteriores al 6 de marzo de 2018 o cuando, en el mismo acto de transmisión de su derecho de propiedad posterior a esa fecha, se haya reservado para sí el derecho de usufructo;
- f) el propietario, cuando haya adquirido su derecho de propiedad por herencia de alguno de los propietarios a los que se refieren las letras a) a d).

8. Se considerará obstáculo legal a la reinscripción el hecho de que el inmueble en cuestión haya sido expropiado o de que el derecho de propiedad sobre él se haya transmitido mediante contrato de compraventa sustitutivo de la expropiación.»

Ley del Registro de la Propiedad

- 19 El artículo 94 de la Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Ley CXLI de 1997, del Registro de la Propiedad), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley del Registro de la Propiedad»), disponía:

«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.

[...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 20 El 30 de diciembre de 2001, Readiness Kft. y GW celebraron un contrato de usufructo sobre una parcela agrícola propiedad de dicha sociedad situada en el término municipal de Kőszeg (Hungría). El usufructo de GW se inscribió en el Registro de la Propiedad mediante decisión de 29 de enero de 2002, que no fue objeto de recurso alguno.
- 21 El 18 de mayo de 2012, fue registrado el título de propiedad de CN sobre la citada parcela.
- 22 El 27 de julio de 2015, la Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatal [Delegación del Gobierno en la Provincia de Vas (Oficina del Distrito de Szombathely, Hungría) canceló el usufructo de GW en el Registro de la Propiedad, en virtud del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias y del artículo 94, apartados 1 y 3, de la Ley del Registro de la Propiedad, basándose en que GW no era pariente cercano del propietario de la parcela agrícola de que se trata.
- 23 Mediante sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 63 TFUE debía interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual los derechos de usufructo anteriormente constituidos sobre terrenos agrícolas cuyos titulares no tengan la condición de parientes cercanos del propietario de tales terrenos se extinguen *ex lege*, en consecuencia, se cancelan en el Registro de la Propiedad.
- 24 Mediante sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432), el Tribunal de Justicia declaró que Hungría había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 63 TFUE y del artículo 17 de la Carta, al adoptar el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias y al suprimir con ello, *ex lege*, los derechos de usufructo de los que eran titulares, directa o indirectamente, nacionales de otros Estados miembros sobre terrenos agrícolas y forestales situados en Hungría.
- 25 El 30 de noviembre de 2022, el Centro Nacional del Suelo ordenó, en virtud de los artículos 108/B y 108/F de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias, tal como fueron introducidos en esta última mediante la Ley CL de 2021 por la que se modifican determinadas leyes agrícolas, la reinscripción del usufructo de GW en el Registro de la Propiedad, precisando que CN no podía considerarse de buena fe, en el sentido del artículo 108/F, apartado 7, de dicha Ley, dado que era propietaria de la parcela agrícola de que se trata en la fecha en que se canceló el usufructo en el Registro de la Propiedad.
- 26 CN interpuso un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente por el que solicitaba la anulación de dicha decisión de reinscripción, basándose en que el usufructo de GW había sido inscrito ilegalmente en el Registro de la Propiedad el 29 de enero de 2002. En efecto, el artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de Terrenos Rústicos, en su versión aplicable en esa fecha, no permitía inscribir en el Registro de la Propiedad un usufructo sobre una parcela agrícola después del 1 de enero de 2002, cuando dicho usufructo se constituyó en favor de una persona física que no era nacional húngara.
- 27 El Centro Nacional del Suelo y GW solicitaron la desestimación de ese recurso, alegando que no existe obstáculo legal para la reinscripción del usufructo controvertido en el Registro de la Propiedad, puesto que la Ley de 2013 de Medidas Transitorias, en su versión resultante de la Ley CL de 2021 por la que se modifican determinadas leyes agrícolas, no supedita esta reinscripción al examen de la legalidad de la inscripción inicial de dicho usufructo en tal Registro.
- 28 Con carácter preliminar, el órgano jurisdiccional remitente indica, para empezar, que CN reside en Alemania y que las inversiones inmobiliarias efectuadas en el territorio de un Estado miembro por personas que no residen en dicho Estado miembro están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 63 TFUE. A continuación, subraya que el usufructo de GW sobre la parcela agrícola de que se trata en el litigio principal no fue concedido por CN, sino por el anterior propietario de dicha parcela y que, por consiguiente, no puede considerarse que CN actuara de mala fe. Por último, el referido órgano jurisdiccional señala que, debido a la cancelación del usufructo de GW en el Registro de la Propiedad, CN disfrutó de la plena propiedad de la mencionada parcela hasta la reinscripción de dicho usufructo. Asimismo, tras la cancelación del usufructo de GW en el Registro de la Propiedad, CN podía legítimamente estimar que tenía derecho a explotar libremente la parcela de que se trata y esperar un aumento del valor de esta.

- 29 A la luz de estas precisiones, el órgano jurisdiccional remitente subraya, en primer lugar, que el artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de Terrenos Rústicos prohibía, desde el 1 de enero de 2002, la constitución de derechos de usufructo sobre terrenos rústicos en favor de personas que no fueran nacionales húngaros. Además, según la jurisprudencia nacional, esta disposición se oponía también a que tales derechos pudieran inscribirse en el Registro de la Propiedad después de esa fecha, aun cuando el contrato de usufructo se hubiera celebrado con anterioridad.
- 30 En el caso de autos, el usufructo de GW sobre la parcela agrícola de que se trata en el litigio principal se constituyó en virtud de un contrato celebrado el 30 de diciembre de 2001, pero el registro de dicho derecho no tuvo lugar hasta el 29 de enero de 2002. Por tanto, según el órgano jurisdiccional remitente, la inscripción de ese usufructo en el Registro de la Propiedad era ilegal. Sin embargo, la decisión de registro adquirió carácter firme, al no ser impugnada.
- 31 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que la decisión de reinscribir el usufructo en favor de GW en el Registro de la Propiedad se adoptó sobre la base de los artículos 108/B y 108/F de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias, tal como resultan de la Ley CL de 2021 por la que se modifican determinadas leyes agrícolas, habiéndose adoptado dichos artículos con vistas a la ejecución de la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432).
- 32 Según el artículo 108/F, apartado 6, de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias, un usufructo previamente cancelado podrá volver a inscribirse en el Registro de la Propiedad cuando el propietario o el usufructuario no sean considerados de buena fe con arreglo a lo dispuesto en el apartado 7 del referido artículo 108/F.
- 33 De conformidad con esta última disposición, el usufructuario solo se considerará de mala fe cuando su derecho de usufructo se haya constituido mediante contrato o mediante disposición *mortis causa* posteriores al 6 de marzo de 2018 o cuando, en el mismo acto de transmisión de su derecho de propiedad posterior a esa fecha, se haya reservado para sí el derecho de usufructo. En cambio, el usufructuario no se considera de mala fe cuando su usufructo fue inscrito en el Registro de la Propiedad infringiéndose la legislación nacional aplicable en la fecha de dicha inscripción.
- 34 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente estima que, en los apartados 112, 117 y 122 de la sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157), el Tribunal de Justicia exigió la instauración de un procedimiento nacional en el que se pudiera examinar en cada caso si la inscripción de los derechos de usufructo fue legal o no.
- 35 En tercer lugar, el referido órgano jurisdiccional considera que de la sentencia de 10 de marzo de 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175), se desprende que una resolución administrativa que ha adquirido firmeza, como la inscripción del usufructo de GW en el Registro de la Propiedad, no puede impedir al órgano jurisdiccional nacional competente adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la efectividad del Derecho de la Unión cuando el respeto debido al principio de seguridad jurídica ponga en peligro los principios de efectividad del Derecho de la Unión y de cooperación leal.
- 36 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente estima que, habida cuenta del principio según el cual los derechos de usufructo solo pueden cancelarse si a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes se les permite examinar en cada caso si la inscripción inicial fue legal o no, debería concluir que la inscripción inicial del usufructo de GW en el Registro de la Propiedad fue ilegal y, por consiguiente, que la nueva inscripción de dicho usufructo fue irregular. Sin embargo, el artículo 108/F, apartado 7, de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias, tal como resulta de la Ley CL de 2021 por la que se modifican determinadas leyes agrícolas, le prohíbe realizar tal examen.
- 37 En estas circunstancias, el Győri Törvényszék (Tribunal General de Győr, Hungría) decidió suspender el procedimiento y plantear Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:
- «¿Deben interpretarse el artículo 63 TFUE y el artículo 17 de la [Carta] en el sentido de que no se oponen a la normativa de un Estado miembro que, en el momento de la reinscripción registral de un derecho de usufructo preceptuada como resultado de un procedimiento por incumplimiento de Estado —tras la cancelación de ese derecho de usufructo registrado ilegalmente pero con carácter firme—, no establece que haya de examinarse obligatoriamente si el registro del derecho de usufructo se llevó a cabo legalmente?»

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

- 38 El Gobierno húngaro niega la admisibilidad de la cuestión prejudicial debido a que las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente son ajenas al litigio del que conoce. Así, a su entender, por una parte, la normativa nacional controvertida en el litigio principal es indistintamente aplicable y no disuade a los no residentes de invertir en Hungría o de mantener allí sus inversiones. Por otra parte, a su juicio, la demandante en el litigio principal actuó de mala fe y el Derecho de la Unión no puede invocarse para justificar una práctica abusiva.
- 39 A este respecto, es preciso recordar que, cuando no resulta evidente que la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión no guarda relación alguna con la realidad o el objeto del litigio principal, la objeción basada en que dicha disposición no es aplicable al asunto principal no afecta a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, sino que se refiere al fondo de las cuestiones prejudiciales (sentencia de 24 de julio de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, apartado 66 y jurisprudencia citada).
- 40 Pues bien, no resulta evidente que el artículo 63 TFUE y el artículo 17 de la Carta no sean aplicables al litigio principal. Así, de la petición de decisión prejudicial se desprende que la parcela agrícola de que se trata en el litigio principal es propiedad de CN, que reside en un Estado miembro distinto de Hungría. Por tanto, los elementos del litigio principal no se circunscriben a un único Estado miembro.
- 41 Además, la circunstancia, suponiéndola acreditada, de que la demandante en el litigio principal pretenda, en realidad, invocar el Derecho de la Unión para justificar una práctica jurídica abusiva se refiere a un aspecto del fondo y no puede afectar en modo alguno a la admisibilidad de la cuestión prejudicial planteada.
- 42 Por consiguiente, la cuestión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

- 43 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 63 TFUE y el artículo 17 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual el derecho de usufructo sobre una parcela agrícola situada en el territorio de ese Estado miembro que, tras haberse inscrito con carácter firme en el Registro de la Propiedad, ha sido suprimido y cancelado en dicho Registro a causa de una normativa del referido Estado miembro contraria a esos artículos debe volver a inscribirse, a instancia de la persona que fue privada de ese derecho, en el antedicho Registro, aun cuando la inscripción inicial del mencionado derecho fuera contraria a la normativa nacional aplicable en el momento de tal inscripción.

Observaciones preliminares

- 44 En primer lugar, como se ha indicado en el apartado 20 de la presente sentencia, GW celebró, el 30 de diciembre de 2001, un contrato de usufructo con una sociedad húngara, que era propietaria de la parcela agrícola antes de que dicha propiedad fuera transmitida a CN. Ese derecho de usufructo se inscribió en el Registro de la Propiedad el 29 de enero de 2002.
- 45 El órgano jurisdiccional remitente considera que, si bien en la fecha de su celebración el contrato de usufructo celebrado por GW era legal, su inscripción en el Registro de la Propiedad era ilegal por haber tenido lugar después del 1 de enero de 2002.
- 46 Expone que la constitución de derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas en favor de nacionales extranjeros estaba prohibida desde el 1 de enero de 2002 en virtud de una modificación del artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de Terrenos Rústicos por la Ley CXVII de 2001 mencionada en el apartado 8 de la presente sentencia. Según el órgano jurisdiccional remitente, los tribunales húngaros interpretaron esta disposición en el sentido de que un derecho de usufructo sobre esos terrenos en favor de un nacional extranjero, aun cuando se hubiera constituido antes del 1 de enero de 2002, ya no podía inscribirse en el Registro de la Propiedad a partir de esa fecha.

- 47 En segundo lugar, procede señalar, por una parte, que, el 27 de julio de 2015, el usufructo de GW fue cancelado en el Registro de la Propiedad, en virtud del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias, debido a que el interesado no era pariente cercano del propietario de la parcela agrícola.
- 48 Sin embargo, mediante su sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432), el Tribunal de Justicia declaró que Hungría había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 63 TFUE, interpretado en relación con el artículo 17 de la Carta, al adoptar el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias.
- 49 A raíz de dicha sentencia, el legislador húngaro modificó la Ley de 2013 de Medidas Transitorias para permitir, bajo determinadas condiciones, la reinscripción en el Registro de la Propiedad de los derechos de usufructo cancelados de conformidad con el artículo 108, apartado 1, de dicha Ley.
- 50 En virtud de esta nueva legislación, GW obtuvo, el 30 de noviembre de 2022, la reinscripción de su usufructo en el Registro de la Propiedad.
- 51 Por otra parte, de la resolución de remisión parece poder deducirse que el derecho de usufructo de GW está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 63 TFUE en la medida en que el interesado es nacional de un Estado miembro distinto de Hungría. Por consiguiente, procede responder a la cuestión prejudicial basándose en esta premisa que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.
- 52 En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que la reinscripción en el Registro de la Propiedad de los derechos de usufructo suprimidos en infracción del artículo 63 TFUE es el medio más apto para restablecer, al menos con efectos para el futuro, la situación de hecho y de Derecho en la que se habría encontrado el interesado de no haberse suprimido ilegalmente sus derechos. No obstante, en casos específicos, obstáculos objetivos y legítimos, en particular, de carácter jurídico, pueden oponerse a tal medida, especialmente cuando, desde la cancelación de los derechos de usufructo, un nuevo propietario haya adquirido de buena fe los terrenos sobre los que recaían los derechos de que se trata o cuando dichas tierras hayan sido objeto de una reestructuración. Solo en el supuesto de que tal reinscripción resulte efectivamente imposible, sería necesario, para eliminar las consecuencias ilícitas de la infracción del Derecho de la Unión, conceder a los antiguos titulares de los derechos de usufructo suprimidos el derecho a una compensación, dineraria o de otro tipo, cuyo valor pueda reparar pecuniariamente la pérdida económica resultante de la cancelación de esos derechos (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de marzo de 2022, Grossmania, C-177/20, EU:C:2022:175, apartados 66 y 68).
- 53 A la luz de estas precisiones, procede determinar si el artículo 63 TFUE y el artículo 17 de la Carta se oponen a que un derecho de usufructo sobre una parcela agrícola situada en Hungría pueda volver a inscribirse en el Registro de la Propiedad, a instancia de quien fue privado de ese derecho, cuando el propietario de esa parcela no reside en Hungría y dicho usufructo fue inscrito inicialmente en ese Registro infringiendo la normativa nacional aplicable en el momento de la inscripción.

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

- 54 El artículo 63 TFUE, apartado 1, prohíbe de manera general las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 61 y jurisprudencia citada).
- 55 Las operaciones por las que los no residentes efectúan inversiones inmobiliarias en el territorio de un Estado miembro están comprendidas en el ámbito de los movimientos de capitales, en el sentido del artículo 63 TFUE. Así sucede, en particular, con las inversiones inmobiliarias que tienen por objeto, como en el caso de autos, la adquisición de derechos de propiedad sobre terrenos agrícolas [véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartados 56 y 57, y de 18 de enero de 2024, JD (Requisito de residencia), C-562/22, EU:C:2024:55, apartados 30 y 31].
- 56 Por otra parte, una medida nacional indistintamente aplicable puede constituir una restricción a la libre circulación de capitales si puede afectar a la situación de un inversor, en particular cuando puede tener como consecuencia disuadir a los inversores de otros Estados miembros de realizar o de mantener una inversión en el Estado miembro de que se trate (véanse, a este respecto, en

particular, las sentencias de 4 de junio de 2002, Comisión/Francia, C-483/99, EU:C:2002:327, apartados 38 a 42; de 13 de mayo de 2003, Comisión/España, C-463/00, EU:C:2003:272, apartados 54 a 62; de 10 de noviembre de 2011, Comisión/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, apartado 65, y de 8 de mayo de 2013, Libert y otros, C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288, apartados 64 a 66).

57 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que CN reside en Alemania y que la normativa controvertida en el litigio principal impone, en favor de terceros, el restablecimiento de un derecho de usufructo sobre parcelas agrícolas situadas en Hungría, entre ellas la perteneciente a CN, lo que disminuye el valor de esos terrenos y restringe la capacidad de sus propietarios, incluidos los residentes en otro Estado miembro, de disfrutar de los bienes en cuya adquisición hayan invertido capitales.

58 Tal normativa supone, por tanto, una restricción a la libertad fundamental garantizada en el artículo 63 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 64).

Sobre la existencia de una justificación

59 Una medida que restringe la libre circulación de capitales solo puede admitirse si, por una parte, está justificada por las razones mencionadas en el artículo 65 TFUE o por razones imperiosas de interés general y, por otra parte, respeta el principio de proporcionalidad, que exige que sea adecuada para garantizar que se alcance el objetivo legítimo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo [sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartados 59 y 60].

60 También procede recordar que los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión y que deben, por tanto, ser respetados cuando, como ocurre en el presente asunto, una normativa nacional puede obstaculizar una o varias de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE y el Estado miembro de que se trata invoca motivos contemplados en el artículo 65 TFUE o razones imperiosas de interés general reconocidas por el Derecho de la Unión para justificar ese obstáculo. En este supuesto, según jurisprudencia consolidada, la normativa nacional en cuestión solo podrá acogerse a las excepciones así establecidas si es conforme a los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia [véase, en este sentido, la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartados 63 y 64 y jurisprudencia citada].

61 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende, en primer lugar, que la normativa controvertida en el litigio principal tiene por objeto ejecutar la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432), por la que se declaró que la normativa húngara anterior era contraria al artículo 63 TFUE y al artículo 17 de la Carta, restableciendo en sus derechos a los usufructuarios que, como GW, habían sido privados de ellos de una manera incompatible con dichos artículos.

62 Procede señalar que tal objetivo constituye una razón imperiosa de interés general.

63 A este respecto, es preciso subrayar que, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 1, si el Tribunal de Justicia declarase que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado miembro estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia, que tendrá fuerza de cosa juzgada para los extremos de hecho y de Derecho que hayan sido efectiva o necesariamente resueltos por la resolución judicial de que se trate. Así pues, el legislador húngaro estaba obligado a modificar las disposiciones de Derecho nacional declaradas contrarias al Derecho de la Unión mediante tal sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de marzo de 2022, Grossmania, C-177/20, EU:C:2022:175, apartados 35 y 36).

64 Por lo que atañe, en segundo lugar, al respeto del principio de proporcionalidad, procede, por una parte, recordar que una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática [sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 61]. En el caso de autos, nada indica que la normativa controvertida en el litigio principal no sea adecuada para restablecer los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los usufructuarios afectados.

- 65 Por otra parte, tal normativa no parece ir más allá de lo necesario para alcanzar tal objetivo, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.
- 66 Así pues, como se ha recordado en el apartado 52 de la presente sentencia, solo cuando existan obstáculos objetivos y legítimos para reinscribir el derecho de usufructo en el Registro de la Propiedad podrá considerarse que la concesión de una compensación al antiguo titular del derecho, en lugar de la referida reinscripción, restablezca al interesado en los derechos que le confiere el Derecho de la Unión. Pues bien, el hecho de que la inscripción inicial del usufructo de GW en el Registro de la Propiedad infringiera, según el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de Terrenos Rústicos, en su versión aplicable en la fecha de tal inscripción, no constituye un obstáculo objetivo y legítimo.
- 67 A este respecto, de la propia resolución de remisión se desprende, para empezar, que el contrato de usufructo controvertido en el litigio principal se celebró respetando las disposiciones legales aplicables en la fecha de su celebración, lo que es un elemento que debe tomarse en consideración [véase, por analogía, la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartados 73 a 75]. Solo la inscripción de este usufructo en el Registro de la Propiedad podría considerarse ilegal sobre la base de una interpretación jurisprudencial del artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de Terrenos Rústicos tal como era aplicable en la fecha de inscripción del usufructo de GW en el Registro de la Propiedad. Pues bien, un Estado miembro es libre de adoptar disposiciones legislativas en virtud de las cuales decida que tal irregularidad, derivada de su Derecho nacional, ya no debe ser sancionada.
- 68 A continuación, procede recordar que el derecho de usufructo controvertido en el litigio principal se inscribió en el Registro de la Propiedad el 29 de enero de 2002 y que dicha inscripción había adquirido carácter firme. Pues bien, según el Derecho húngaro, tal inscripción tenía como consecuencia que el derecho de usufructo en cuestión existía mientras no hubiese prueba en contrario [véase, en este sentido, la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 79]. Asimismo, consta que GW pudo disfrutar de ese derecho pacíficamente hasta el 27 de julio de 2015. Por tanto, el principio de seguridad jurídica aboga también en favor del restablecimiento del derecho de usufructo de GW, aun cuando su inscripción inicial en el Registro de la Propiedad pudiera considerarse ilegal [véase, en este sentido, la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 80].
- 69 Por lo demás, tal ilegalidad, cometida en el momento de la inscripción inicial del derecho de usufructo en el Registro de la Propiedad, habría podido ser objeto de sanciones menos lesivas para los derechos del usufructuario si las autoridades húngaras hubieran dado muestras de más diligencia castigando *ab initio* esa ilegalidad [véase, en este sentido, la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 108].
- 70 Por otra parte, como ha señalado la Abogada General en los puntos 66 a 68 de sus conclusiones, la normativa controvertida en el litigio principal no afectó de manera desproporcionada al derecho de propiedad de CN. En efecto, dicha normativa únicamente tiene como consecuencia restituir a CN en los derechos que había adquirido del antiguo nudo propietario de la parcela agrícola de que se trata en el litigio principal, dado que el usufructo constituido en favor de GW sobre dicha parcela se inscribió con carácter firme en el Registro de la Propiedad antes de la fecha en la que CN pasó a ser nudo propietario.
- 71 Por último, es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado, como ha señalado el órgano jurisdiccional remitente, que un examen caso por caso de las condiciones en las que se constituyeron los derechos de usufructo habría sido una medida más proporcionada al objetivo de lucha contra las prácticas fraudulentas en el ámbito de la adquisición y de la explotación de las fincas agrarias que la decisión del legislador húngaro de suprimir *ex lege* los derechos de usufructo de que son titulares personas que no sean parientes cercanos del propietario de la parcela agrícola de que se trate [sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartados 115 a 119]. Dicho esto, de tal apreciación no se desprende en modo alguno que sea extrapolable al supuesto en que el legislador decida volver a inscribir tales derechos en el registro de la propiedad, no para luchar contra esas prácticas fraudulentas, sino para hacer respetar los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los particulares.

- 72 En tercer lugar, es preciso examinar, además, como se ha recordado en el apartado 60 de la presente sentencia, si el derecho de propiedad, tal como se garantiza en el artículo 17 de la Carta, puede oponerse a una normativa como la controvertida en el litigio principal.
- 73 A este respecto, a tenor del artículo 17, apartado 1, de la Carta, 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, y 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.
- 74 Por lo que atañe al uso de los bienes, podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general. Asimismo, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta, podrán establecerse limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por esta, tal como el derecho de propiedad, siempre que dichas limitaciones estén establecidas por la ley y respeten el contenido esencial de dichos derechos y libertades y que, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, 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.
- 75 Pues bien, aunque nada indica que el derecho de nuda propiedad de CN sobre la parcela agrícola de que se trata en el litigio principal no haya sido adquirido legalmente, en el sentido del artículo 17, apartado 1, de la Carta, no sucede lo mismo con la operación mediante la cual, como consecuencia de la cancelación en el registro de la propiedad del usufructo de GW sobre dicha parcela, CN adquirió la plena propiedad. En efecto, como se desprende del apartado 61 de la presente sentencia, tal operación se llevó a cabo infringiendo el artículo 63 TFUE y el artículo 17 de la Carta.
- 76 De ello se deduce que la plena propiedad de la parcela agrícola de que se trata en el litigio principal, adquirida por CN a raíz de la cancelación del usufructo de GW, en virtud del artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias y del artículo 94, apartados 1 y 3, de la Ley del Registro de la Propiedad en vigor en la fecha de dicha cancelación, no puede considerarse «adquirida legalmente» en el sentido del artículo 17, apartado 1, de la Carta. Por tanto, la normativa controvertida en el litigio principal, por la cual se volvió a inscribir el referido usufructo en el Registro de la Propiedad, no puede considerarse una limitación a los derechos que CN puede derivar del artículo 17 de la Carta.
- 77 De todas las consideraciones anteriores se desprende que el artículo 63 TFUE y el artículo 17 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual el derecho de usufructo que se ha constituido sobre una parcela agrícola, situada en el territorio de ese Estado miembro, y que, tras haberse inscrito con carácter firme en el Registro de la Propiedad, ha sido suprimido y cancelado en dicho Registro a causa de una normativa del referido Estado miembro contraria a esos artículos debe volver a inscribirse, a instancia de la persona que fue privada de ese derecho, en el antedicho Registro, aun cuando la inscripción inicial del mencionado derecho fuera contraria a la normativa nacional aplicable en el momento de tal inscripción.

Costas

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

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

El artículo 63 TFUE y el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual el derecho de usufructo que se ha constituido sobre una parcela agrícola, situada en el territorio de ese Estado miembro, y que, tras haberse inscrito con carácter firme en el Registro de la Propiedad, ha sido suprimido y cancelado en dicho Registro a causa de una normativa del referido Estado miembro contraria a esos artículos debe volver a inscribirse, a instancia de la persona que fue privada de ese

derecho, en el antedicho Registro, aun cuando la inscripción inicial del mencionado derecho fuera contraria a la normativa nacional aplicable en el momento de tal inscripción.

Firmas