

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ064021

**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Sentencia de 21 de mayo de 2019

Gran Sala

Asunto C-235/17

**SUMARIO:**

**Propiedad privada. Supresión ex lege de derechos de usufructo propiedad de nacionales de Estados miembros distintos de Hungría. Libre circulación de capitales.** Los movimientos de capitales comprenden las operaciones por las que los no residentes efectúan inversiones inmobiliarias en el territorio de un Estado miembro, estando incluidas en este concepto, en particular, las inversiones inmobiliarias que tienen por objeto la adquisición de un usufructo sobre terrenos. La normativa impugnada suprime los derechos de usufructo anteriormente adquiridos sobre terrenos agrícolas cuando los titulares de tales derechos no cumplen el requisito al que la legislación nacional supedita en lo sucesivo la adquisición de tales derechos, a saber, la existencia de un vínculo de parentesco cercano entre el adquirente del derecho de usufructo y el propietario de los terrenos de que se trate. Pues bien, al establecer la extinción *ex lege* de los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas de los que son titulares los nacionales de Estados miembros distintos de Hungría, la normativa impugnada restringe, por su objeto mismo y única y exclusivamente dicho objeto, el derecho de los interesados a la libre circulación de capitales garantizado por el artículo 63 TFUE. En efecto, dicha normativa priva a aquellos tanto de la posibilidad de continuar disfrutando de su derecho de usufructo, al impedirles, en particular, utilizar y explotar las tierras de que se trate o cederlas a un tercero y obtener de ello un beneficio, como también de la posibilidad eventual de enajenar ese derecho, por ejemplo, restituyéndolo al propietario. Dicha normativa puede, además, disuadir a los no residentes de realizar inversiones en Hungría en el futuro. Cuando un Estado miembro hace uso de excepciones establecidas por el Derecho de la Unión para justificar un obstáculo a una libertad fundamental garantizada por el Tratado «aplica el Derecho de la Unión» a efectos del artículo 51.1 de la Carta. Al establecer que «nadie puede ser privado de su propiedad», el artículo 17.1 de la Carta no se refiere únicamente a las privaciones de propiedad que tengan por objeto transferirla a las autoridades públicas. Así, la circunstancia de que los derechos de usufructo de que se trata no sean adquiridos por la autoridad pública, sino que su extinción tenga como consecuencia que se restablezca la plena propiedad de las tierras en cuestión en beneficio de los propietarios, en nada obsta para que la supresión de estos derechos tenga como consecuencia que sus antiguos titulares se vean privados de ellos. Así, la supresión de los derechos de usufructo efectuada por la normativa impugnada constituye una privación de propiedad, en el sentido del artículo 17.1 de la Carta. Una interpretación conjunta de los artículos 17.1 y 52.1 de la Carta lleva a considerar, por una parte, que cuando se invoca una causa de utilidad pública para justificar una privación de propiedad, ha de velarse por el respeto del principio de proporcionalidad al que hace referencia el artículo 52.1 atendiendo a dicha causa y a los objetivos de interés general que abarca. Por otra parte, esta interpretación implica que, de no existir utilidad pública adecuada para justificar una privación de propiedad o, si se acreditara la existencia de tal causa, pero no concurrieran los requisitos establecidos en el artículo 17.1, se violaría el derecho de propiedad garantizado por dicha disposición. Hungría no ha demostrado que la supresión de los derechos de usufructo de los que son titulares, directa o indirectamente, nacionales de Estados miembros distintos de Hungría, llevada a cabo por la normativa impugnada, tenga por objeto garantizar la consecución de objetivos de interés general admitidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o mencionados en el artículo 65.1 b) TFUE, ni que dicha supresión sea adecuada y coherente, ni que esté limitada a las medidas necesarias para alcanzar tales objetivos. Por otra parte, tal supresión no es conforme con el artículo 17.1 de la Carta. Por consiguiente, no están justificados los obstáculos a la libre circulación de capitales generados por la privación de bienes adquiridos mediante capitales que gozan de la protección establecida por el artículo 63 TFUE. Dadas estas circunstancias, procede declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 TFUE y 17 de la Carta, al adoptar la normativa impugnada y al suprimir con ello, *ex lege*, los derechos de usufructo de los que son titulares, directa o indirectamente, nacionales de otros Estados miembros sobre terrenos agrícolas situados en Hungría.

**PRECEPTOS:**

Acta de Adhesión de la República de Hungría a la Unión Europea, anexo X.3.2.  
Tratado de 25 de Marzo de 1957 de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), arts. 49, 63, 65 y 258.  
Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 17, 51 y 52.

**PONENTE:**

*Doña A. Prechal.*

En el asunto C-235/17,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 5 de mayo de 2017,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. L. Malferrari y L. Havas, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**Hungría**, representada por el Sr. M.Z. Fehér, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sr. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, el Sr. J.-C. Bonichot, la Sra. A. Prechal (Ponente) y los Sres. E. Regan y T. von Danwitz, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de julio de 2018;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de noviembre de 2018;

dicta la siguiente

**Sentencia**

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 los artículos 49 TFUE y 63 TFUE y del artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), al haber restringido de manera flagrantemente desproporcionada los derechos de usufructo y de uso sobre terrenos agrícolas y forestales, habida cuenta, en particular, de las disposiciones vigentes desde el 1 de enero de 2013 de la a termoföldrol 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 a mezo- és erdogazdasági 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»), de determinadas disposiciones de la a mezo-

és erdogazdasági 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 n.º CXXII de 2013, relativa a la Venta de Terrenos Agrícolas y Forestales; en lo sucesivo, «Ley de 2013 de medidas transitorias»), y del artículo 94, apartado 5, de la a 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»).

## **I. Marco jurídico**

### **A. Derecho de la Unión**

#### **1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**

2. El artículo 17 de la Carta, que lleva por título «Derecho a la propiedad», dispone, en su apartado 1:

«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.»

3. El artículo 51 de la Carta, que lleva por título «Ámbito de aplicación», dispone, en su apartado 1:

«Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. [...]»

4. El artículo 52 de la Carta, titulado «Alcance e interpretación de los derechos y principios», establece, en sus apartados 1 y 3:

«1. 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.

[...]

3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.»

#### **2. Acta de Adhesión de 2003**

5. El anexo X del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República de Eslovaquia, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33; en lo sucesivo, «Acta de Adhesión de 2003») lleva por título «Lista contemplada en el artículo 24 del Acta de adhesión: Hungría». El capítulo 3 de ese anexo, titulado «Libre circulación de capitales», establece lo siguiente en su punto 2:

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

personas jurídicas constituidas de conformidad con la legislación de otro Estado miembro no recibirán en ningún caso un trato menos favorable que en la fecha de la firma del Tratado de Adhesión. [...]

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

[...]

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

6. Mediante la Decisión 2010/792/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2010, por la que se amplía el período transitorio para la adquisición de tierras agrícolas en Hungría (DO 2010, L 336, p. 60), el período transitorio establecido en el anexo X, capítulo 3, punto 2, del Acta de Adhesión de 2003 se prorrogó hasta el 30 de abril de 2014.

### **B. Derecho húngaro**

7. El artículo 38, apartado 1, de la a földrol szóló 1987. évi I. törvény (Ley n.º I de 1987, relativa a la Tierra) establecía que las personas físicas que no poseyeran la nacionalidad húngara o que poseyeran dicha nacionalidad, pero residieran permanentemente fuera de Hungría, así como las personas jurídicas que tuvieran su domicilio social fuera de Hungría o que tuvieran su domicilio social en Hungría, pero cuyo capital fuera propiedad de personas físicas o jurídicas residentes fuera de Hungría, no podían adquirir la propiedad de terrenos rústicos mediante compra, permuta o donación, salvo con la autorización previa del Ministro de Hacienda.

8. El artículo 1, apartado 5, del a 171/1991 Korm. Rendelet (Decreto Gubernamental n.º 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.

9. La Ley de 1994 de terrenos rústicos mantuvo dicha prohibición de adquisición, al tiempo que la extendía a las personas jurídicas, estuvieran o no establecidas en Hungría.

10. Dicha Ley fue modificada, con efectos a partir del 1 de junio de 2002, por a termoföldrol 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]) para excluir también la posibilidad de constituir contractualmente un derecho de usufructo sobre los terrenos rústicos a favor de las personas físicas que no poseyeran la nacionalidad húngara o de las personas jurídicas. El artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de terrenos rústicos disponía, tras 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. [...]».

11. El artículo 11, apartado 1, de la Ley de 1994 de terrenos rústicos fue modificado posteriormente por az 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, resultante de 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». La Ley n.º CCXIII de 2012 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».

12. 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.

13. El artículo 37, apartado 1, de la Ley de 2013 de terrenos agrícolas 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.

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

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

15. 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.

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

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

17. 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.

[...]

5. La autoridad encargada del Registro de la Propiedad procederá de oficio, a más tardar el 31 de diciembre de 2014, a la cancelación en el Registro del derecho de usufructo que consta inscrito en favor de personas jurídicas o de entidades que, sin tener personalidad jurídica, puedan adquirir derechos inscribibles en el Registro, y que se haya extinguido en virtud del artículo 108, apartado 1, de la [Ley de 2013 de medidas transitorias].»

## II. Procedimiento administrativo previo

18. El 17 de octubre de 2014, la Comisión dirigió a Hungría un escrito de requerimiento por estimar que dicho Estado miembro había infringido los artículos 49 TFUE y 63 TFUE y el artículo 17 de la Carta al establecer las restricciones relativas al derecho de usufructo sobre los terrenos agrícolas que figuran en determinadas disposiciones de la Ley de 2013 de medidas transitorias, como su artículo 108, apartado 1. Hungría respondió a dicho escrito de requerimiento mediante escrito de 18 de diciembre de 2014, en el que rebatía tales infracciones.

19. El 19 de junio de 2015, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que sostenía que al suprimir, por medio del 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 había infringido las disposiciones del Derecho de la

Unión mencionadas en el apartado anterior. Dicho Estado miembro respondió mediante escritos de 9 de octubre de 2015 y de 18 de abril de 2016, negando la existencia de los incumplimientos imputados.

**20.** Dadas estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

### **III. Sobre el objeto del recurso**

**21.** En el *petitum* de su demanda, la Comisión reprocha a Hungría que haya «restringido» los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas y forestales (en lo sucesivo, «terrenos agrícolas»), en contra del Derecho de la Unión, habida cuenta de las diversas disposiciones nacionales que menciona en ese *petitum*. Sin embargo, del dictamen motivado y del contenido de la propia demanda se desprende y, por lo demás, las partes no lo discuten - como quedó confirmado en los debates que mantuvieron en la vista, de los que el Abogado General se hizo eco en el punto 39 de sus conclusiones- que la restricción de los derechos de usufructo denunciada por la Comisión en el caso de autos resulta, más concretamente, de la supresión de tales derechos por el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias. Las demás disposiciones nacionales a las que se refiere el *petitum* de la demanda solo se mencionan en él y en la propia demanda como elementos del contexto normativo nacional en el que se inscribe dicho artículo 108, apartado 1, resultando ser elementos indispensables para la plena comprensión del alcance de esta última disposición.

**22.** De este modo, el recurso de la Comisión tiene por objeto que se 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 el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias (en lo sucesivo, «normativa impugnada») y al suprimir con ello, *ex lege*, los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas situados en dicho Estado miembro anteriormente constituidos entre personas que no eran parientes cercanos.

### **IV. Sobre la competencia del Tribunal de Justicia**

#### **A. Alegaciones de las partes**

**23.** Con carácter preliminar, Hungría sostiene que, dado que los contratos de usufructo suprimidos por la normativa impugnada eludieron las prohibiciones de adquisición de la propiedad de terrenos agrícolas vigentes antes de su adhesión a la Unión, siendo por ello nulos ab initio, desde antes de dicha adhesión, ni las prohibiciones así infringidas ni sus efectos ni, por tanto, la posterior supresión, por la normativa impugnada, de los derechos de usufructo en cuestión, pueden apreciarse a la luz del Derecho de la Unión. En efecto, afirma, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar este Derecho cuando los hechos del litigio son anteriores a la adhesión del Estado miembro de que se trata a la Unión.

**24.** Por su parte, la Comisión alega que el Derecho de la Unión es de aplicación inmediata en los nuevos Estados miembros y que, en el caso de autos, el litigio tiene por objeto una normativa nacional, adoptada en el año 2013, que establece la supresión *ex lege*, a fecha de 1 de mayo de 2014, de derechos de usufructo entonces existentes e inscritos en los registros de la propiedad, y no la legalidad de los contratos de usufructo celebrados antes de la adhesión de Hungría a la Unión. Según la Comisión, Hungría reconoció expresamente en su respuesta al dictamen motivado que los órganos jurisdiccionales húngaros no habían declarado la nulidad de ningún contrato de usufructo en ningún asunto.

#### **B. Apreciación del Tribunal de Justicia**

**25.** Según jurisprudencia reiterada, el Tribunal de Justicia tiene competencia para interpretar el Derecho de la Unión por lo que respecta a su aplicación en un nuevo Estado miembro a partir de la fecha de adhesión de este a la Unión (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 39 y jurisprudencia citada).

**26.** En el caso de autos, como alega la Comisión, los derechos de usufructo afectados por la normativa impugnada seguían existiendo el 30 de abril de 2014 y tanto su supresión como su cancelación posterior en el Registro de la Propiedad se produjeron como consecuencia de dicha normativa, adoptada cerca de diez años

después de la adhesión de Hungría a la Unión, y no por la aplicación de normativas nacionales que hubieran estado en vigor y producido todos sus efectos con respecto a tales derechos de usufructo desde antes de la fecha de la adhesión.

**27.** De ello se deduce que procede rechazar la alegación de Hungría en la que cuestiona la competencia del Tribunal de Justicia.

## **V. Sobre el fondo**

### **A. Alegaciones de las partes**

**28.** En primer lugar, la Comisión sostiene que, según las particularidades de cada caso, la normativa impugnada puede restringir tanto la libertad de establecimiento como la libre circulación de capitales e infringir, en consecuencia, tanto el artículo 49 TFUE como el artículo 63 TFUE.

**29.** En segundo lugar, alega que dicha normativa es indirectamente discriminatoria para los nacionales de Estados miembros distintos de Hungría, en la medida en que entre 1992 y 2002 la constitución de un usufructo fue la única manera para que estos invirtieran en terrenos agrícolas en Hungría y, además, esos nacionales rara vez tenían parientes próximos propietarios de tales terrenos, de los que pudieran haber adquirido un derecho de usufructo sobre ellos. Dadas estas circunstancias, la normativa impugnada no puede justificarse sobre la base del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), ni por razones imperiosas de interés general admitidas por la jurisprudencia.

**30.** En tercer lugar, suponiendo que pudieran darse tales justificaciones, las invocadas por Hungría no son admisibles en el caso de autos y la normativa impugnada no cumple las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

**31.** Por lo que respecta, primero, a los diversos objetivos de política agrícola mencionados en el preámbulo de la Ley de 2013 de terrenos agrícolas e identificados por el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional, Hungría) en su sentencia n.º 25 de 21 de julio de 2015, a saber, garantizar que el terreno rústico solo sea poseído por las personas físicas que lo trabajan y no con fines especulativos, prevenir la parcelación de las fincas y mantener una población rural y una agricultura sostenible, así como crear explotaciones de tamaño viable y competitivas, la Comisión alega que tales objetivos no justifican un obstáculo a la libre circulación de capitales.

**32.** En cualquier caso, las restricciones controvertidas no son ni apropiadas ni coherentes ni necesarias para alcanzar los objetivos invocados.

**33.** Segundo, por lo que se refiere al objetivo de regularizar las situaciones ilícitas generadas por la adquisición de derechos de usufructo por no residentes que no disponen de la autorización de cambio del Banco Nacional de Hungría, necesaria hasta el 16 de junio de 2001 en virtud de la Ley n.º XCV de 1995 sobre las Divisas, la Comisión alega que tal requisito de autorización genera, desde la adhesión de Hungría a la Unión, una discriminación por razón de nacionalidad prohibida por el Derecho de la Unión. Añade que, por lo demás, durante el procedimiento administrativo previo Hungría admitió que no existe ninguna resolución por la que un tribunal húngaro haya declarado que la adquisición de un derecho de usufructo sin poseer una autorización de cambio pueda ser causa de nulidad de dicho usufructo.

**34.** Tercero, en lo que atañe al objetivo consistente en eliminar los derechos de usufructo adquiridos antes del 1 de enero de 2002 por no residentes o por personas jurídicas que, con ello, hubieran eludido ilegalmente la prohibición de adquisición de la propiedad, la Comisión considera que el hecho de que un nacional de un Estado miembro distinto de Hungría opte, para invertir en terrenos agrícolas o para establecerse en Hungría, por algún título jurídico válido en virtud del Derecho de ese Estado miembro constituye un mero ejercicio de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 63 TFUE, por lo que no puede calificarse de fraude de ley.

**35.** Por otra parte, la Comisión considera que Hungría no sustenta su alegación de que todos los contratos de usufructo afectados por la normativa impugnada se celebraron en fraude de ley. En particular, no expone por

qué ese podría ser el caso de los contratos procedentes de denunciados, que la Comisión aportó ante el Tribunal de Justicia, ni menciona ningún contrato declarado judicialmente ilícito. Además, aun admitiendo que, en determinados supuestos, el derecho de usufructo se haya constituido para eludir la normativa en vigor, esta afirmación en ningún caso puede generalizarse, presumiendo que toda persona que haya constituido tal derecho ha actuado con esa intención.

**36.** Cuarto, la Comisión considera que la normativa impugnada vulnera los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. En efecto, en virtud de estos principios, en caso de supresión de títulos jurídicos que permiten a sus titulares ejercer una actividad económica, no es proporcionado ni está justificado establecer un período transitorio de solo cuatro meses y medio, eliminando con ello el período transitorio de veinte años que se había establecido menos de un año antes. También considera contrario a dichos principios el hecho de no prever una compensación específica que permita indemnizar a los interesados, en condiciones predeterminadas, por la privación de la contraprestación abonada, la depreciación de las inversiones efectuadas y el lucro cesante.

**37.** Quinto, la Comisión alega que, en la medida en que la normativa impugnada obstaculiza la libertad de establecimiento y la libre circulación de capitales y Hungría invoca razones imperiosas de interés general para justificar tales obstáculos, las disposiciones de la Carta son aplicables en el caso de autos.

**38.** Pues bien, la Comisión sostiene que la referida normativa infringe el artículo 17 de la Carta. En efecto, la supresión de los derechos de usufructo controvertidos constituye una privación de propiedad, en el sentido de dicho artículo, y del artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

**39.** En su opinión, la privación de los derechos de usufructo en perjuicio de miles de ciudadanos no húngaros no está, en este caso, justificada por ningún motivo admisible de interés general y, de ser justificable, esta supresión no sería proporcionada, habida cuenta, en particular, de los elementos expuestos anteriormente. La normativa impugnada tampoco prevé la indemnización exigida por el artículo 17 de la Carta y destinada a compensar, de manera eficaz, la privación de derechos reales de valor económico considerable.

**40.** Por último, los interesados actuaron de buena fe al utilizar una modalidad de inversión que les ofrecía el marco legislativo existente y tanto la práctica de las autoridades administrativas competentes en materia de inscripción en el Registro de la Propiedad como la de las autoridades judiciales confirmaron la legalidad de los usufructos en cuestión.

**41.** En su defensa, Hungría niega todo obstáculo a la libertad de establecimiento. De la sentencia n.º 25 de 21 de julio de 2015 del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) se desprende que los titulares de los derechos de usufructo controvertidos no sufrieron ningún perjuicio patrimonial, pues dicho órgano jurisdiccional consideró que, en general, las disposiciones del Derecho civil húngaro les garantizaban suficientemente la posibilidad de hacer valer sus intereses en el marco de una liquidación de cuentas entre las partes. Por otra parte, tales titulares podrían seguir trabajando la finca en el futuro adquiriendo, con el acuerdo del propietario, la propiedad de esta o celebrando un contrato de arrendamiento. No está acreditada restricción alguna a la libre circulación de capitales, ya que la normativa impugnada se limita a establecer un requisito relativo al vínculo de parentesco solo en lo que atañe a uno de los títulos de explotación de tierras de cultivo, sin que se impida la compra y el arrendamiento.

**42.** Por otra parte, dicho Estado miembro niega la existencia de una discriminación indirecta por razón de nacionalidad, ya que la normativa impugnada ha afectado indistintamente a los nacionales húngaros y a los de otros Estados miembros, como demuestra la circunstancia de que, de las más de 100 000 personas afectadas por dicha normativa, solo 5 058 eran nacionales de otros Estados, incluidos nacionales de Estados terceros. El hecho de que la excepción relativa al vínculo de parentesco cercano favorezca típicamente a los nacionales húngaros se deriva de que se trata de tierras situadas en Hungría cuyos propietarios son por lo general húngaros. Dicha excepción tiene en cuenta que, a menudo, los padres compran inmuebles para sus hijos, constituyendo sobre ellos un derecho de usufructo para sí, y que frecuentemente el cónyuge superviviente hereda tal derecho.

43. Suponiendo que se acreditara la existencia de una restricción a la libre circulación de capitales, Hungría considera que tal restricción estaría justificada, en primer lugar, por los objetivos de política agrícola recordados en el apartado 31 de la presente sentencia.

44. A continuación, dicho Estado miembro alega que el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) reconoció la ilegalidad ab initio de los contratos de usufructo de que se trata, al haber señalado, en su sentencia n.º 25 de 21 de julio de 2015, que el objetivo de la normativa impugnada era, en particular, que el Registro de la Propiedad reflejara relaciones jurídicas conformes al nuevo régimen aplicable a los terrenos agrícolas y eliminar los efectos jurídicos de una práctica según la cual el derecho de usufructo se había aplicado de manera disfuncional.

45. En el supuesto de que las partes opten por un tipo de contrato distinto del que corresponde a su verdadera intención, del artículo 207, apartado 6, de la a polgari törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ley IV de 1959 sobre el Código Civil) resulta que el contrato es ficticio y nulo.

46. Habida cuenta del gran número de adquisiciones de derechos de usufructo concluidas, según modalidades diversas, con la esperanza, albergada por los no residentes, de poder un día, tras la adhesión de Hungría a la Unión o una vez desaparecidos los obstáculos legales, adquirir la propiedad de las tierras en cuestión, adquisiciones cuya eliminación podría entrar en el ámbito del concepto de orden público contemplado en el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), el legislador nacional, por razones de índole presupuestaria y de economía procesal, optó por la supresión de dichos derechos y por cancelar su inscripción en el Registro de la Propiedad por vía legislativa, en lugar de por la impugnación individual por vía judicial.

47. Por último, Hungría considera que la normativa impugnada también está justificada por la voluntad de poner fin a la ilegalidad de los contratos de usufructo celebrados sin la autorización de cambio exigida en virtud de la Ley n.º XCV de 1995.

48. Por lo que respecta a la proporcionalidad y a la necesidad de la restricción del derecho de propiedad, el Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) declaró, en su sentencia n.º 25 de 21 de julio de 2015, que la supresión de los derechos de usufructo en cuestión no se asemejaba a una expropiación, dado que los derechos de que se trata son de naturaleza contractual y pueden, por tanto, limitarse por disposiciones legislativas, en aras del interés general, y que dicha supresión no da lugar ni a la adquisición de un derecho por parte del Estado ni a que nazca un nuevo derecho real en beneficio de otro sujeto de Derecho. Además, esta medida responde al interés general, puesto que la finca del propietario queda libre de cargas, pudiendo imponérsele en lo sucesivo, por motivos sociales, obligaciones relativas a los terrenos rústicos.

49. En cuanto a la brevedad del período transitorio, Hungría señala que los operadores económicos afectados carecían de motivos para confiar legítimamente en el mantenimiento de la normativa anterior, cuya evolución era previsible debido a la expiración de la moratoria sobre la adquisición de terrenos resultante del Acta de Adhesión de 2003.

50. Por otra parte, Hungría alega que no es necesario un examen separado de la normativa impugnada a la luz de la Carta y que, en cualquier caso, de la sentencia n.º 25 de 21 de julio de 2015 del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) se desprende que la supresión de los derechos de usufructo de que se trata no constituye una expropiación y, además, que está justificada por el interés general, siendo así que las normas del Derecho civil permiten al antiguo usufructuario obtener una compensación de las pérdidas sufridas justa, global y en un tiempo razonable. Por otra parte, Hungría considera que el artículo 17 de la Carta no es aplicable a este caso, puesto que los contratos de usufructo suprimidos se celebraron ilegalmente y de mala fe.

## ***B. Apreciación del Tribunal de Justicia***

### ***1. Sobre el artículo 49 TFUE***

51. Por lo que respecta a la pretensión de la Comisión de que se declare la existencia de un incumplimiento de las obligaciones que incumben a Hungría en virtud del artículo 49 TFUE, procede recordar que,

cuando el derecho de adquirir, explotar y enajenar bienes inmuebles en el territorio de otro Estado miembro se ejerce como complemento del derecho de establecimiento genera movimientos de capitales (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 54).

**52.** Como alegó la Comisión, que menciona a este respecto el caso de nacionales de Estados miembros distintos de Hungría que ejercen una actividad de explotación agrícola en dicho Estado miembro y que, para ello, han adquirido, de forma directa o indirecta, un derecho de usufructo sobre terrenos agrícolas, tal derecho constituye, en tal situación, un complemento al ejercicio del derecho de establecimiento de esos nacionales.

**53.** Por tanto, si bien a priori la normativa impugnada puede estar comprendida, simultáneamente, en el ámbito de aplicación del artículo 49 TFUE y en el del artículo 63 TFUE, en el caso de autos, la restricción a la libertad de establecimiento derivada de la normativa impugnada que la Comisión alega en su recurso constituye la consecuencia directa de la restricción a la libre circulación de capitales que también denuncia en ese mismo recurso. Al ser la primera restricción alegada indisociable de la segunda, no es necesario examinar la normativa impugnada a la luz del artículo 49 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de junio de 2002, Comisión/Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, apartado 56; de 13 de mayo de 2003, Comisión/España, C-463/00, EU:C:2003:272, apartado 86, y de 10 de noviembre de 2011, Comisión/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, apartado 98 y jurisprudencia citada).

## **2. Artículo 63 TFUE y artículo 17 de la Carta**

### **a) Sobre la aplicabilidad del artículo 63 TFUE y sobre la existencia de una restricción a la libre circulación de capitales**

**54.** Procede recordar que los movimientos de capitales comprenden las operaciones por las que los no residentes efectúan inversiones inmobiliarias en el territorio de un Estado miembro, como se desprende de la nomenclatura de los movimientos de capitales que figura en el anexo I de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado CE [artículo derogado por el Tratado de Ámsterdam] (DO 1988, L 178, p. 5), nomenclatura que conserva el valor indicativo que le era propio para definir el concepto de movimientos de capitales (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 56 y jurisprudencia citada).

**55.** Están incluidas en este concepto, en particular, las inversiones inmobiliarias que tienen por objeto la adquisición de un usufructo sobre terrenos, como confirma especialmente la precisión, recogida en las notas explicativas que figuran en el anexo I de la Directiva 88/361, según la cual la categoría de inversiones inmobiliarias cubiertas por la referida Directiva comprende la adquisición de derechos de usufructo sobre propiedades edificadas o sin edificar (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 57).

**56.** En el caso de autos, la normativa impugnada suprime los derechos de usufructo anteriormente adquiridos sobre terrenos agrícolas cuando los titulares de tales derechos no cumplen el requisito al que la legislación nacional supedita en lo sucesivo la adquisición de tales derechos, a saber, la existencia de un vínculo de parentesco cercano entre el adquirente del derecho de usufructo y el propietario de los terrenos de que se trate.

**57.** Por otra parte, consta que entre los titulares de derechos de usufructo afectados por dicha normativa figuran numerosos nacionales de Estados miembros distintos de Hungría, que adquirieron tales derechos bien directamente o bien indirectamente, a través de una persona jurídica constituida en Hungría.

**58.** Pues bien, al establecer la extinción *ex lege* de los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas de los que son titulares los nacionales de Estados miembros distintos de Hungría, la normativa impugnada restringe, por su objeto mismo y única y exclusivamente dicho objeto, el derecho de los interesados a la libre circulación de capitales garantizado por el artículo 63 TFUE. En efecto, dicha normativa priva a aquellos tanto de la posibilidad de continuar disfrutando de su derecho de usufructo, al impedirles, en particular, utilizar y explotar las tierras de que se trate o cederlas a un tercero y obtener de ello un beneficio, como también de la posibilidad eventual de

enajenar ese derecho, por ejemplo, restituyéndolo al propietario. Dicha normativa puede, además, disuadir a los no residentes de realizar inversiones en Hungría en el futuro (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartados 62 a 66).

***b) Sobre la justificación de la restricción a la libre circulación de capitales y sobre la aplicabilidad del artículo 17 de la Carta***

**59.** Tal como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una medida como la normativa impugnada, que restringe la libre circulación de capitales, solo puede admitirse si está justificada por razones imperiosas de interés general y si 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2010, Comisión/Portugal, C-543/08, EU:C:2010:669, apartado 83).

**60.** Del mismo modo, tal medida podría estar justificada por las razones mencionadas en el artículo 65 TFUE, siempre que respetara el referido principio de proporcionalidad (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 77 y jurisprudencia citada).

**61.** Debe recordarse además, a este respecto, que una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 78 y jurisprudencia citada).

**62.** En este caso, Hungría ha alegado que la normativa impugnada está justificada, respectivamente, por razones imperiosas de interés general reconocidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a saber, objetivos vinculados a la explotación racional de terrenos agrícolas y por motivos contemplados en el artículo 65 TFUE. En cuanto a esta última disposición, el Gobierno húngaro invoca más precisamente, por una parte, la finalidad de sancionar infracciones de la normativa nacional en materia de control de cambios y, por otra parte, la de combatir, como cuestión de orden público, las prácticas de adquisición a través de un fraude de ley.

**63.** 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 una normativa nacional esté incluida en el ámbito de aplicación de ese Derecho (véanse, en particular, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartados 19 a 21, y de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartado 62).

**64.** Así ocurre cuando 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de junio de 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, apartado 43; de 27 de abril de 2006, Comisión/Alemania, C-441/02, EU:C:2006:253, apartado 108 y la jurisprudencia citada, así como de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartado 63).

**65.** A este respecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, cuando un Estado miembro hace uso de excepciones establecidas por el Derecho de la Unión para justificar un obstáculo a una libertad fundamental garantizada por el Tratado «aplica el Derecho de la Unión» a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta (sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartado 64 y jurisprudencia citada).

**66.** Pues bien, en el caso de autos, como se ha señalado en los apartados 58 y 62 de la presente sentencia, la normativa impugnada constituye una restricción a la libre circulación de capitales y Hungría invoca razones imperiosas de interés general y motivos contemplados en el artículo 65 TFUE para justificar dicha

restricción. Dadas estas circunstancias, la compatibilidad de esa normativa con el Derecho de la Unión debe examinarse a la vista tanto de las excepciones establecidas por los Tratados y por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como de los derechos fundamentales garantizados por la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartados 65, 102 y 103), entre los que figura el derecho de propiedad garantizado por el artículo 17 de esta última, cuya violación alega la Comisión en el caso de autos.

*1) Sobre la existencia de una privación de propiedad en el sentido del artículo 17, apartado 1, de la Carta*

**67.** El artículo 17, apartado 1, de la Carta establece 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 y que 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. Además, el uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.

**68.** A este respecto, con carácter preliminar procede recordar que, tal como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, el artículo 17 de la Carta constituye una norma jurídica que tiene por finalidad derechos a los particulares (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, apartado 66).

**69.** Por lo que respecta a los requisitos materiales establecidos en el artículo 17, apartado 1, de la Carta, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende, en primer lugar, que la protección que confiere esta disposición tiene por objeto derechos que tengan un valor patrimonial de los que derive, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico de que se trate, una posición jurídica adquirida que permita un ejercicio autónomo de tales derechos y en beneficio de su titular (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).

**70.** Pues bien, en contra de lo que Hungría sostuvo a este respecto en la vista, es evidente que derechos de usufructo sobre un bien inmueble como los controvertidos, en la medida en que autorizan a su titular a usar y disfrutar de dicho bien, tienen un valor patrimonial y confieren a ese titular una posición jurídica adquirida que permite el ejercicio autónomo de esos derechos de uso y disfrute, y ello aun cuando la transmisibilidad de los mismos esté limitada o excluida en virtud del Derecho nacional aplicable.

**71.** En efecto, la adquisición por vía contractual de los referidos derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas tiene como contrapartida, en principio, el pago de un precio. Tales derechos permiten a sus titulares disfrutar de las tierras, en particular, con fines económicos, e incluso, en su caso, de arrendarlas a terceros, por lo que están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 17, apartado 1, de la Carta.

**72.** Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») sobre el artículo 1, del Protocolo n.º 1 del CEDH, que debe ser tomada en consideración en virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta a efectos de la interpretación del artículo 17 de esta última, como umbral de protección mínima (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de marzo de 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 37; de 13 de junio de 2017, Florescu y otros, C-258/14, EU:C:2017:448, apartado 49, y de 12 de febrero de 2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, apartado 57), se desprende que los derechos de uso o de usufructo sobre un bien inmueble deben considerarse «bienes» que pueden disfrutar de la protección garantizada por dicho artículo 1 (véase, en particular, TEDH, sentencias de 12 de diciembre de 2002, Wittek c. Alemania, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, §§ 43 a 46; de 16 de noviembre de 2004, Bruncrona c. Finlandia, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78, y de 9 de febrero de 2006, Athanasiou y otros c. Grecia, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, § 22).

**73.** En segundo lugar, contrariamente a lo que ha sostenido Hungría, los derechos de usufructo suprimidos por la normativa impugnada deben considerarse «adquiridos legalmente», en el sentido del artículo 17, apartado 1, de la Carta.

**74.** A este respecto, en primer lugar, procede señalar que, como se desprende de los apartados 8 y 9 de la presente sentencia, las modificaciones legislativas introducidas durante los años 1991 y 1994 para prohibir la compra de terrenos agrícolas a las personas físicas que no tuvieran la nacionalidad húngara y a las personas jurídicas no se referían a la adquisición de derechos de usufructo sobre tales terrenos. En efecto, la Ley de 1994 de terrenos rústicos no se modificó hasta el 1 de enero de 2002, al objeto de excluir la posibilidad de constituir contractualmente un derecho de usufructo sobre los terrenos agrícolas en favor de tales personas físicas o jurídicas.

**75.** De este modo, los derechos de usufructo a los que se refiere la normativa impugnada se constituyeron sobre terrenos agrícolas en una época en la que la constitución de tales derechos no estaba prohibida por la legislación nacional en vigor.

**76.** Además, Hungría no ha demostrado ni que la normativa nacional en materia de control de cambios que invoca tuviera por objeto supeditar las adquisiciones de derechos de usufructo por no residentes a una autorización de cambio, so pena de invalidez de esas adquisiciones, ni que los derechos de usufructo adquiridos por los nacionales de otros Estados miembros y suprimidos por la normativa impugnada fueran, en virtud del Derecho nacional aplicable, nulos ab initio por eludir las normas aplicables en materia de adquisición de la propiedad de terrenos agrícolas.

**77.** A este respecto, como señaló la Comisión y Hungría reconoció durante la fase administrativa previa del procedimiento, no existe ninguna resolución judicial que haya declarado dicha nulidad en relación con tales derechos de usufructo. En cambio, la Comisión ha invocado ante el Tribunal de Justicia una sentencia de la Kúria (Tribunal Supremo, Hungría) de 26 de enero de 2010, cuyos fundamentos indican claramente que la mera constitución de un derecho de usufructo sobre un terreno agrícola no implica que las partes hayan pretendido eludir la normativa aplicable en materia de venta de tales terrenos.

**78.** Por otra parte, si bien de la sentencia n.º 25 de 21 de julio de 2015 del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) parece ciertamente desprenderse que la normativa impugnada pretendía, al menos parcialmente, eliminar los efectos jurídicos de una práctica de adquisición de terrenos agrícolas en virtud de la cual el derecho de usufructo se había aplicado «disfuncionalmente», ello no resulta equiparable a una declaración de fraude de ley cometido por todos los titulares de los derechos de usufructo de que se trata, puesto que dicha sentencia subraya, por lo demás, que la normativa impugnada había puesto fin a los referidos derechos de usufructo para el futuro, pero sin calificar de ilegal ningún comportamiento anterior.

**79.** Por último, consta que los derechos de usufructo adquiridos de ese modo por no residentes fueron objeto de inscripciones sistemáticas en los registros de la propiedad por las autoridades húngaras competentes. Ahora bien, como las partes coinciden en reconocer, tal inscripción requiere que el acto en cuestión revista forma bien de documento público, bien de documento privado suscrito por un abogado, y tiene como consecuencia, de conformidad con el artículo 5 de la Ley del Registro de la Propiedad, que la inscripción inmobiliaria en cuestión exista mientras no haya prueba en contrario. Además, la Comisión subrayó, sin que Hungría lo rebatiera, que, en virtud del artículo 3 de esta Ley, en su versión vigente hasta el 15 de marzo de 2014, tal inscripción tenía carácter constitutivo.

**80.** Consta por tanto que, con carácter general, los interesados pudieron disfrutar de esos derechos pacíficamente, actuando como usufructuarios, en ocasiones durante muchos años. Vieron cómo la seguridad jurídica relativa a sus títulos quedaba afianzada, en primer lugar, mediante la inscripción de estos en los registros de la propiedad, a continuación, por el hecho de que las autoridades nacionales no ejercitaron acciones en un plazo razonable para que se declarara la nulidad de dichos títulos y para cancelar su inscripción en los registros y, finalmente, mediante la confirmación, por vía legislativa, de la existencia de los mencionados títulos, puesto que la Ley n.º CCXIII de 2012, adoptada algo más de un año antes que la normativa impugnada, establecía efectivamente el mantenimiento de los títulos hasta el 1 de enero de 2033.

**81.** En tercer lugar, como señaló el Abogado General en los puntos 136 y 157 de sus conclusiones, los derechos de usufructo de que se trata constituyen un desmembramiento del derecho de propiedad, en la medida en que confieren a sus titulares dos atributos esenciales de este último derecho, a saber, el derecho a utilizar el

bien de que se trata y el derecho a percibir los ingresos. Ahora bien, la normativa impugnada suprime ex lege todos los derechos de usufructo existentes sobre las tierras de que se trata, con excepción de aquellos que se hubieran constituido entre parientes cercanos. De este modo, una supresión de este tipo, por definición, priva a los interesados de los derechos de usufructo de forma forzosa, íntegra y definitiva, en favor de los nudos propietarios de dichas tierras.

**82.** De ello se deduce que la normativa impugnada no contiene restricciones al uso de los bienes, sino una privación de propiedad en el sentido del artículo 17, apartado 1, de la Carta.

**83.** A este respecto, no puede prosperar la argumentación expuesta por Hungría en la vista, según la cual los titulares de los derechos de usufructo así desposeídos conservan la posibilidad de continuar disfrutando de las tierras de que se trata mediante la celebración de un contrato de arrendamiento con el propietario. En efecto, tal celebración depende exclusivamente del consentimiento del propietario, y no permite devolver al antiguo titular del derecho de usufructo el derecho real que tenía anteriormente, que es de naturaleza distinta del derecho personal derivado de un contrato de arrendamiento. Por otra parte, le ocasiona inconvenientes que no habría sufrido si hubiera conservado su título.

**84.** Además, al establecer que «nadie puede ser privado de su propiedad», el artículo 17, apartado 1, segunda frase, de la Carta no se refiere únicamente a las privaciones de propiedad que tengan por objeto transferirla a las autoridades públicas. Así, contrariamente a lo que también ha sostenido Hungría a este respecto, la circunstancia de que los derechos de usufructo de que se trata no sean adquiridos por la autoridad pública, sino que su extinción tenga como consecuencia que se restablezca la plena propiedad de las tierras en cuestión en beneficio de los propietarios, en nada obsta para que la supresión de estos derechos tenga como consecuencia que sus antiguos titulares se vean privados de ellos.

**85.** A este respecto, también procede señalar que el TEDH ha considerado que constituía una privación de propiedad en el sentido del artículo 1, párrafo primero, segunda frase, del Protocolo n.º 1 del CEDH la cesión obligatoria, en virtud de una legislación nacional, de la propiedad de inmuebles entre el propietario de estos y el titular de un derecho de enfiteusis sobre los inmuebles (TEDH, sentencia de 21 de febrero de 1986, James y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, §§ 27, 30 y 38), o incluso la transferencia obligatoria de una propiedad agrícola de una persona a otra con fines de racionalización de la agricultura (TEDH, sentencia de 21 de febrero de 1990, Håkansson y Sturesson c. Suecia, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, §§ 42 a 44).

**86.** De las consideraciones expuestas en los apartados 69 a 85 de la presente sentencia se desprende que la supresión de los derechos de usufructo efectuada por la normativa impugnada constituye una privación de propiedad, en el sentido del artículo 17, apartado 1, de la Carta.

**87.** Si bien esta disposición no prohíbe, de manera absoluta, las privaciones de propiedad, establece que tales privaciones solo pueden producirse por causa de utilidad pública, en los casos y con las condiciones legalmente establecidos y mediando, en un tiempo razonable, una justa indemnización por la pérdida de dicha propiedad.

**88.** En lo que atañe a tales exigencias, también deben tenerse en cuenta las precisiones que figuran en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, con arreglo al cual podrán introducirse limitaciones al ejercicio de derechos reconocidos por ella, siempre que tales limitaciones sean establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de dichos derechos y, 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.

**89.** Una interpretación conjunta de los artículos 17, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta lleva a considerar, por una parte, que cuando se invoca una causa de utilidad pública para justificar una privación de propiedad, ha de velarse por el respeto del principio de proporcionalidad al que hace referencia el artículo 52, apartado 1, de la Carta atendiendo a dicha causa y a los objetivos de interés general que abarca. Por otra parte, esta interpretación implica que, de no existir utilidad pública adecuada para justificar una privación de propiedad o,

si se acreditara la existencia de tal causa, pero no concurrieran los requisitos establecidos en el artículo 17, apartado 1, segunda frase, de la Carta, se violaría el derecho de propiedad garantizado por dicha disposición.

*2) Sobre las justificaciones y sobre las causas de utilidad pública*

*i) Sobre la justificación basada en objetivos de interés general vinculados a la explotación de terrenos agrícolas*

**90.** De los apartados 31 y 43 de la presente sentencia se desprende que Hungría sostiene que, suponiendo que se declare que la normativa impugnada constituye una restricción a la libre circulación de capitales, dicha normativa, en la medida en que supedita el mantenimiento de los derechos de usufructo existentes sobre terrenos agrícolas al requisito de que el usufructuario tenga la condición de pariente cercano del propietario de los terrenos en cuestión, pretende, a la vez, reservar la propiedad de los terrenos agrícolas a las personas que las explotan, impedir la adquisición de las mismas con fines puramente especulativos, permitir que sean explotadas por nuevas empresas, facilitar la creación de explotaciones agrícolas de tamaño viable y competitivas y evitar la fragmentación de las fincas agrícolas, el éxodo rural y la despoblación del campo.

**91.** A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha admitido que una normativa nacional pueda restringir la libre circulación de capitales en aras de objetivos como preservar la gestión de los terrenos agrícolas en régimen de explotación directa e intentar que las explotaciones agrícolas estén habitadas y sean explotadas con carácter preferente por sus propietarios, así como mantener una población permanente en el medio rural a efectos de la ordenación del territorio y favorecer una utilización razonable de los terrenos disponibles, combatiendo la presión inmobiliaria (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 82 y jurisprudencia citada).

**92.** Lo mismo puede decirse sobre los objetivos consistentes en mantener una distribución de la propiedad de la tierra que permita el desarrollo de explotaciones viables y el cuidado armónico del espacio y de los paisajes (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 83 y jurisprudencia citada).

**93.** Sin embargo, como se ha recordado en el apartado 59 de la presente sentencia, en este caso debe verificarse si la normativa impugnada persigue efectivamente los objetivos legítimos de interés general invocados y si es adecuada para alcanzarlos y no va más allá de lo necesario para ello.

**94.** En este contexto, debe recordarse asimismo que las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de pruebas adecuadas o de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado, así como de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación (sentencia de 26 de mayo de 2016, Comisión/Grecia, C-244/15, EU:C:2016:359, apartado 42 y jurisprudencia citada).

**95.** A este respecto, en primer lugar, procede señalar que, en la medida en que la normativa impugnada suprime todos los derechos de usufructo existentes sobre los terrenos agrícolas a excepción de aquellos cuyo titular sea un pariente cercano del propietario de tales terrenos, no parece adecuada para alcanzar los objetivos invocados por Hungría ni presenta relación directa alguna con ellos.

**96.** En efecto, Hungría no ha acreditado las razones por las que el tipo de título del que goza una persona sobre un terreno agrícola permitiría determinar si el propio interesado explota o no ese terreno, ni si reside o no en sus inmediaciones, ni si lo adquirió o no con fines especulativos, ni si puede contribuir al desarrollo de una agricultura viable y competitiva, evitando, en particular, la fragmentación de las tierras.

**97.** Por otra parte, como el Tribunal de Justicia ya declaró en el apartado 87 de la sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157), la existencia del vínculo de parentesco exigido en este caso entre el usufructuario y el propietario no permite garantizar que el propio usufructuario explote la finca de que se trate, y que no haya adquirido el derecho de usufructo en cuestión con fines puramente especulativos. Del mismo modo, a priori no hay razón alguna para considerar que un tercero ajeno a la familia del propietario,

que se haya convertido en adquirente de un derecho de usufructo sobre tal finca, no pueda explotarla él mismo y que la adquisición se haya llevado a cabo necesariamente con fines puramente especulativos, sin intención alguna de cultivar dicha finca.

**98.** Por lo demás, Hungría tampoco ha demostrado de qué modo ese requisito de un vínculo de parentesco cercano puede contribuir a fomentar y a desarrollar una agricultura viable y competitiva, en particular evitando una fragmentación de las tierras, o a combatir el éxodo rural y la despoblación del campo.

**99.** En segundo lugar, la normativa impugnada va, en todo caso, más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos invocados por el Gobierno húngaro.

**100.** En efecto, es evidente que, para garantizar que la existencia de un derecho de usufructo sobre un terreno destinado a la explotación agrícola no pueda tener como consecuencia que cese dicha explotación, podrían haberse adoptado otras medidas menos lesivas para la libre circulación de capitales. A este respecto, habría sido posible, por ejemplo, exigir al usufructuario que mantuviera el destino agrícola de la tierra de que se trata, en su caso encargándose él mismo de la explotación de la tierra en condiciones adecuadas para asegurar su viabilidad (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartados 92 y 93).

**101.** Así pues, Hungría no ha demostrado que la normativa impugnada persiga verdaderamente los objetivos de interés general vinculados a la explotación de terrenos agrícolas que alega ni, en todo caso, que dicha normativa sea adecuada para garantizar de manera coherente que se alcancen tales objetivos y esté limitada a las medidas necesarias para ello.

*ii) Sobre la justificación basada en la infracción de la normativa nacional en materia de control de cambios*

**102.** El artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), establece que lo dispuesto en el artículo 63 TFUE se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, a establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o a tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública. No obstante, con arreglo al artículo 65 TFUE, apartado 3, tales medidas y procedimientos no deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos tal y como la define el artículo 63 TFUE.

**103.** A este respecto, debe recordarse que el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), como excepción al principio fundamental de la libre circulación de capitales, debe ser objeto de interpretación restrictiva (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 96 y jurisprudencia citada).

**104.** En el caso de autos, Hungría sostiene que, toda vez que las adquisiciones de derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas tuvieron lugar antes del 1 de enero de 2002 y fueron realizadas por no residentes, en el sentido de la normativa nacional entonces aplicable en materia de control de cambios, estaban sujetas, con arreglo a dicha normativa, a una autorización expedida por el Banco Nacional de Hungría. Ahora bien, nunca se solicitaron dichas autorizaciones de cambio para tales adquisiciones que, por este motivo, resultaron inválidas.

**105.** A este respecto, en primer lugar, procede señalar que, tal como se desprende del apartado 76 de la presente sentencia, Hungría no ha acreditado que la normativa nacional en materia de control de cambios a la que se refiere tenga por objeto supeditar las adquisiciones de derechos de usufructo por parte de los no residentes a la obtención de una autorización de cambio, so pena de invalidez de dichas adquisiciones. Tampoco ha demostrado que guiara la adopción de la normativa impugnada el propósito de corregir infracciones a la normativa nacional en materia de control de cambios.

**106.** Por lo que respecta al primero de estos dos aspectos, debe señalarse además que, aun suponiendo que la validez *ab initio* de determinados derechos de usufructo suprimidos por la normativa impugnada hubiera estado supeditada al requisito de poseer una autorización de cambio, la Comisión presentó al Tribunal de Justicia

extractos tanto del dictamen n.º 1/2010, de 28 de junio de 2010, como de una sentencia (asunto BH2000.556), pronunciados por la Kúria (Tribunal Supremo), cuyo análisis literal indica que, en virtud del artículo 237, apartado 2, de la Ley n.º IV de 1959 sobre el Código Civil -disposición en vigor en el momento en que fue derogada la normativa nacional en materia de control de cambios invocada-, desde la fecha en la que una autorización deja de ser necesaria para la celebración de un contrato, todo contrato celebrado sin que esta se haya obtenido debe considerarse definitiva y válidamente constituido.

**107.** En lo que atañe al segundo aspecto, debe recordarse que la normativa impugnada prevé la extinción sistemática de los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas de los que sean titulares personas que no puedan acreditar un vínculo de parentesco cercano con el propietario de la finca en cuestión. Pues bien, este criterio de parentesco carece de relación con la normativa nacional en materia de control de cambios. Consta además, tal como se desprende, en particular, del apartado 42 de la presente sentencia, que la supresión de los derechos de usufructo dispuesta por la normativa impugnada no solo resulta de aplicación a los no residentes, sino también a residentes en Hungría y a personas jurídicas establecidas en ese Estado miembro que, sin embargo, no están sujetas a la normativa nacional en materia de control de cambios invocada.

**108.** En segundo lugar, la supresión ex lege de derechos de usufructo inscritos durante mucho tiempo en los registros de propiedad, que tuvo lugar más de diez años después de que se derogase la referida normativa nacional en materia de control de cambios, en ningún caso constituye una medida proporcionada. En efecto, habrían podido adoptarse otras medidas de efectos más limitados que la extinción de los derechos reales afectados para sancionar ab initio las eventuales infracciones de la normativa nacional en materia de control de cambios, como, por ejemplo, multas administrativas (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 106 y jurisprudencia citada).

**109.** Habida cuenta de todo lo anterior, Hungría no ha demostrado que la normativa nacional en materia de control de cambios que invoca pueda haber afectado a la validez de los derechos de usufructo a los que se refiere la normativa impugnada, ni que esta haya sido adoptada para corregir las eventuales infracciones de la citada normativa en materia de control de cambios, ni, en todo caso, suponiendo que la normativa impugnada persiguiera efectivamente esa finalidad, que la supresión de derechos de usufructo que lleva a cabo sea proporcionada a tal fin y admisible con arreglo al artículo 65 TFUE.

*iii) Sobre la justificación basada en la lucha en aras de la protección del orden público contra las prácticas cuyo objetivo es eludir la ley nacional*

**110.** Como se ha recordado en el apartado 102 de la presente sentencia, el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), establece, en particular, que lo dispuesto en el artículo 63 TFUE se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.

**111.** En el caso de autos, Hungría sostiene que los derechos de usufructo cuya supresión lleva a cabo la normativa impugnada se adquirieron eludiendo la prohibición legal impuesta a las personas físicas nacionales de otros Estados miembros y a las personas jurídicas de adquirir la propiedad de terrenos agrícolas, siendo por ello nulos ab initio, por lo que el legislador húngaro decidió corregir *ex lege* tal fraude de ley.

**112.** A este respecto procede recordar, en cuanto a la lucha contra las prácticas que tienen por objeto eludir la ley nacional, que el Tribunal de Justicia ya ha admitido que una medida que restrinja una libertad fundamental puede, en su caso, estar justificada cuando tenga por objeto combatir los montajes puramente artificiales cuyo objetivo sea eludir la aplicación de la legislación nacional de que se trate (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 114 y jurisprudencia citada).

**113.** Sin embargo, en primer lugar, como ya se ha señalado en los apartados 76 a 80 de la presente sentencia, Hungría no ha demostrado que los derechos de usufructo afectados por la normativa impugnada, a saber, los que se constituyeron antes del año 2002 sobre terrenos agrícolas por personas jurídicas y por nacionales de otros Estados miembros, fueran inválidos, en virtud del Derecho nacional aplicable, por haber eludido determinadas normas de este último.

**114.** En segundo lugar, una justificación como la mencionada en el apartado 112 de la presente sentencia solo es admisible, según la jurisprudencia, en la medida en que tenga por objeto específico los montajes artificiales cuyo objetivo sea eludir la aplicación de la legislación nacional de que se trate. Esto excluye, en particular, el establecimiento de una presunción general de fraude de ley, que bastaría para justificar la restricción de la libre circulación de capitales (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartados 115 y 116 y jurisprudencia citada).

**115.** Por el contrario, para ajustarse al principio de proporcionalidad, una medida que pretenda tal objetivo específico de combatir los montajes puramente artificiales debería permitir que el tribunal nacional procediera a un examen de cada caso, tomando en consideración las particularidades de cada asunto y basándose en elementos objetivos, para apreciar el comportamiento abusivo o fraudulento de las personas de que se trate (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 117 y jurisprudencia citada).

**116.** Pues bien, debe señalarse que la normativa impugnada no cumple ninguna de las exigencias recordadas en los apartados 114 y 115 de la presente sentencia.

**117.** En primer lugar, la sentencia n.º 25 de 21 de julio de 2015 del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional), mencionada en el apartado 78 de la presente sentencia, no declara que los titulares de los derechos de usufructo de que se trata incurrieran en fraude de ley y subraya que la supresión de los derechos de usufructo por la normativa impugnada se consideró necesaria, sobre todo, para alcanzar plenamente el objetivo estratégico nacional perseguido por el nuevo dispositivo jurídico establecido, a saber, que los terrenos rústicos fueran únicamente de la propiedad de las personas físicas que los trabajan.

**118.** Dadas estas circunstancias, no se ha demostrado que la normativa impugnada persiga el fin específico de combatir conductas consistentes en crear montajes artificiales cuyo objetivo sea eludir la aplicación de la legislación nacional en materia de adquisición de fincas agrícolas.

**119.** En segundo lugar, del mero hecho de que el titular de un derecho de usufructo sobre un terreno agrícola sea una persona jurídica o una persona física que no tenga la condición de pariente cercano del propietario de tal terreno en ningún caso puede deducirse razonablemente que esa persona actuara en fraude de ley cuando adquirió el mencionado derecho de usufructo. Tal como se ha recordado en el apartado 114 de la presente sentencia, no puede admitirse el establecimiento de una presunción general de fraude de ley (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 121).

**120.** Así, podrían haberse contemplado otras medidas que limitaran en menor medida la libre circulación de capitales, como sanciones o acciones específicas de nulidad ante el juez nacional con el fin de combatir posibles elusiones acreditadas de la normativa nacional aplicable, siempre que tales medidas respetaran los demás requisitos derivados del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 122).

**121.** A este respecto, no puede acogerse la argumentación del Gobierno húngaro basada en razones de índole presupuestaria y de ahorro de medios en el ámbito judicial. Se desprende, igualmente, de reiterada jurisprudencia que los motivos de carácter meramente económico no pueden constituir razones imperiosas de interés general que justifiquen una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado. Lo mismo cabe afirmar de las consideraciones de índole puramente administrativa (sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 123 y jurisprudencia citada).

**122.** De ello se deduce que la restricción a la libre circulación de capitales que genera la normativa impugnada no puede estar justificada por la voluntad de combatir los montajes puramente artificiales cuyo objetivo sea eludir la aplicación de la legislación nacional en materia de adquisición de propiedades agrícolas.

*iv) Sobre la inexistencia de causas de utilidad pública y de régimen de indemnización en el sentido del artículo 17 de la Carta*

**123.** En lo que atañe a la privación de propiedad, en el sentido del artículo 17, apartado 1, de la Carta, generada por la supresión de los derechos de usufructo de que se trata, procede añadir, habida cuenta de las exigencias -recordadas en los apartados 87 a 89 de la presente sentencia- a cuyo cumplimiento está supeditada la admisibilidad de tal privación, que dicha supresión está establecida por la ley.

**124.** Además, si bien es cierto que objetivos de interés general relativos a la explotación de terrenos agrícolas, como los mencionados en los apartados 91 y 92 de la presente sentencia, u objetivos como pretender corregir infracciones de una normativa nacional en materia de control de cambios o luchar contra las prácticas fraudulentas que tengan por objeto eludir una legislación nacional aplicable pueden, en efecto, estar comprendidos en una o varias causas de utilidad pública en el sentido de dicha disposición, no lo es menos que del apartado 101 de la presente sentencia se desprende que, en el caso de autos, Hungría no ha demostrado en modo alguno ni que la supresión *ex lege* de los derechos de usufructo llevada a cabo por la normativa impugnada persiga realmente dichos objetivos relativos a la explotación de terrenos agrícolas ni, en cualquier caso, que sea adecuada para alcanzarlos o necesaria desde esta perspectiva. Por otra parte, habida cuenta de lo establecido, respectivamente, en los apartados 109 y 122 de la presente sentencia, una supresión de los derechos de usufructo como la llevada a cabo *ex lege* por la normativa impugnada tampoco puede considerarse efectuada con el fin de corregir las infracciones del Derecho nacional en materia de cambios o para combatir tales prácticas fraudulentas, al no haberse demostrado dichas infracciones y prácticas, ni en todo caso que satisfaga la exigencia de proporcionalidad recordada en el apartado 89 de la presente sentencia.

**125.** La normativa impugnada no cumple en modo alguno la exigencia impuesta en el artículo 17, apartado 1, segunda frase, de la Carta, según la cual debe pagarse una justa indemnización, en un tiempo razonable, por una privación de propiedad como la pérdida de los derechos de usufructo de que se trata.

**126.** Según el propio tenor de dicha disposición, la privación de propiedad solo puede tener lugar «en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida», por lo que la indemnización, que de este modo constituye uno de los requisitos a los que la Carta supedita tal privación, debe estar establecida por la ley. De ello se deduce que una legislación nacional que establece una privación de propiedad debe disponer, de manera clara y precisa, que la referida privación da derecho a una indemnización, así como las condiciones de esta. Pues bien, es preciso señalar que la normativa impugnada no contiene ninguna disposición que establezca la indemnización de los titulares de derechos de usufructo desposeídos y que regule las condiciones de la misma.

**127.** A este respecto, la remisión a las normas generales del Derecho civil invocada por Hungría en su defensa no puede satisfacer las exigencias derivadas del artículo 17, apartado 1, de la Carta. Por lo demás, aun cuando un Estado miembro estuviera legalmente facultado, a la luz de esta disposición, para liberarse, a expensas de los particulares, de la obligación de indemnizar privaciones de propiedad impuestas exclusivamente por dicho Estado, procede señalar que, en el caso de autos, tal remisión haría que recayera sobre los titulares de derechos de usufructo la carga de reclamar el cobro, mediante procedimientos que pueden resultar largos y costosos, de eventuales indemnizaciones que el propietario de la finca podría adeudarles. Tales normas del Derecho civil no permiten determinar de manera fácil y suficientemente precisa o previsible si, al término de esos procedimientos, podrán obtenerse efectivamente indemnizaciones ni, en su caso, de qué naturaleza e importe.

**128.** También cabe señalar, por lo que respecta al artículo 1 del Protocolo n.º 1 del CEDH, que de la jurisprudencia del TEDH se desprende que este considera que, cuando los bienes de una persona sean objeto de una expropiación, debe existir un procedimiento que garantice una apreciación global de las consecuencias de la misma, a saber, la concesión de una indemnización por el valor del bien expropiado, la determinación de los titulares de la indemnización y cualquier otra cuestión relativa a la expropiación (TEDH, sentencia de 9 de octubre de 2003, Biozokat A. E. c. Grecia, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29).

**129.** Habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 123 a 128 de la presente sentencia, procede declarar que la privación de propiedad que lleva a cabo la normativa impugnada no está justificada por ninguna causa de utilidad pública ni tampoco va acompañada de un régimen de pago de una justa indemnización en un tiempo razonable. Por lo tanto, dicha normativa vulnera el derecho de propiedad garantizado por el artículo 17, apartado 1, de la Carta.

### **c) Conclusión**

**130.** A la vista de cuanto antecede, procede concluir, por una parte, que Hungría no ha demostrado que la supresión de los derechos de usufructo de los que son titulares, directa o indirectamente, nacionales de Estados miembros distintos de Hungría, llevada a cabo por la normativa impugnada, tenga por objeto garantizar la consecución de objetivos de interés general admitidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o mencionados en el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), ni que dicha supresión sea adecuada y coherente, ni que esté limitada a las medidas necesarias para alcanzar tales objetivos. Por otra parte, tal supresión no es conforme con el artículo 17, apartado 1, de la Carta. Por consiguiente, no están justificados los obstáculos a la libre circulación de capitales generados por la privación de bienes adquiridos mediante capitales que gozan de la protección establecida por el artículo 63 TFUE.

**131.** Dadas estas circunstancias, procede declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 TFUE y 17 de la Carta, al adoptar la normativa impugnada y al suprimir con ello, *ex lege*, los derechos de usufructo de los que son titulares, directa o indirectamente, nacionales de otros Estados miembros sobre terrenos agrícolas situados en Hungría.

### **Costas**

**132.** En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por Hungría y al haber solicitado la Comisión la condena en costas de Hungría, procede condenar en costas a este Estado miembro.

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

**1) Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 TFUE, interpretado en relación con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al adoptar el artículo 108, apartado 1, de la a mezo- és erdogazdasági 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 n.º CXXII de 2013 relativa a la Venta de Terrenos Agrícolas y Forestales) y al suprimir con ello, *ex lege*, los derechos de usufructo de los que son titulares, directa o indirectamente, nacionales de otros Estados miembros sobre terrenos agrícolas y forestales situados en Hungría.**

**2) Condenar en costas a Hungría.**

Firmas

\* Lengua de procedimiento: húngaro.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.