

SACRIFICIO DE LA LEGALIDAD EUROPEA EN ARAS DE LA PROTECCIÓN DEL TERCERO HIPOTECARIO*

Sheila Martínez Gómez
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 10 de enero de 2023

La afirmación que lleva por título el presente *paper* se desprende implícitamente del pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia de 10 de marzo de 2022, *Grossmania* (C-177/20, ECLI:EU:C:2022:175), donde aborda en qué medida el juez nacional debe ordenar al Registro de la Propiedad la revocación de una resolución que, aun siendo dictada al amparo de una norma interna declarada contraria al Derecho de la Unión, hubiera adquirido firmeza con arreglo al sistema nacional.

1. Hechos y cuestión prejudicial

A finales de 2013, Hungría aprobó una normativa que preveía la extinción, a partir del 1 de mayo de 2014, de los derechos de usufructo constituidos sobre terrenos agrícolas cuyos titulares no ostentaran la nacionalidad húngara ni tuvieran vínculo de parentesco con el propietario de las tierras.

Grossmania, sociedad mercantil con domicilio social en Hungría y constituida por personas físicas residentes en otro Estado miembro, vio cómo, tras la extinción *ex lege* de sus derechos de usufructo, la autoridad competente procedió a su cancelación en el

* Trabajo realizado en el marco del contrato con referencia 2022-CACT-11410 con cargo a la Ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana y en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-128913NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances”, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato.

Registro de la Propiedad, no impugnando la cancelación de sus derechos de usufructo y deviniendo la misma firme.

No obstante, tras haber declarado la STJUE de 6 de marzo de 2018, *SEGRO y Horváth* (asuntos acumulados C-52/16 y C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157) que el art. 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional -como la húngara- en virtud de la cual los derechos de usufructo anteriormente constituidos sobre terrenos agrícolas y cuyos titulares no tengan la condición de parientes cercanos del propietario de tales terrenos se extinguen *ex lege* y, en consecuencia, se cancelan en los Registros de la Propiedad, Grossmania solicitó la reinscripción de sus derechos.

Ante la negativa de la autoridad nacional competente de proceder a la reinscripción de los derechos de usufructo en el Registro de la Propiedad por considerar que (i) el art. 108.1 de la Ley de 2013 de Medidas Transitorias y el art. 37.1 de la Ley de 2013 de Terrenos Agrícolas aún estaban en vigor y se oponían a la reinscripción solicitada; y (ii) la STJUE de 06.03.2018 no era aplicable al caso, en tanto que, contrariamente a las personas de que se trataba en aquellos casos, Grossmania no impugnó judicialmente, dentro de los plazos legales, la cancelación de sus derechos de usufructo, la mercantil interpuso recurso de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo y de lo Social de Győr (Hungría), quien decidió plantear una cuestión prejudicial que fue reformulada por el propio TJUE en los siguientes términos:

«¿[e]l Derecho de la Unión, en particular el artículo 267 TFUE, debe interpretarse en el sentido de que un juez nacional que conoce de un recurso contra una resolución por la que se deniega una solicitud de reinscripción de derechos de usufructo extinguidos *ex lege* y cancelados en el Registro de la Propiedad en virtud de una normativa nacional incompatible con el artículo 63 TFUE, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en una sentencia prejudicial, está obligado, por una parte, a dejar inaplicada esa normativa y, por otra, a ordenar a la autoridad administrativa competente que reinscriba tales derechos de usufructo, aunque la cancelación de los derechos no se haya impugnado por vía judicial dentro de los plazos legales?».

2. Posicionamiento de la justicia europea

¿Puede impugnarse judicialmente la cancelación de los derechos de usufructo aun habiendo adquirido firmeza?

El Tribunal de Justicia ya ha reconocido [SSTJUE de 19 de septiembre de 2006, *i-21 Germany y Arcor* (C-392/04 y C-422/04, EU:C:2006:586) y de 12 de febrero de 2008,



Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78)] que la firmeza de una resolución administrativa, adquirida al expirar plazos razonables de recurso, contribuye a la seguridad jurídica con la consecuencia de que el Derecho de la Unión no exige, en principio, que un órgano administrativo esté obligado a reconsiderar una resolución administrativa que ha adquirido dicha firmeza, evitándose que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos administrativos que surtan efectos jurídicos (apdo. 52).

Sin embargo, en virtud de los principios de efectividad y de cooperación leal establecidos en el art. 4.3 TUE, la «*conurrencia de circunstancias particulares* puede obligar a un órgano administrativo nacional a revisar una resolución administrativa que ha adquirido firmeza», de tal forma que deberán tomarse en consideración las particularidades de las situaciones y de los intereses controvertidos para encontrar un equilibrio entre la exigencia de seguridad jurídica nacional y la exigencia de legalidad europea (apdo. 54).

En el caso de autos, habida cuenta de que el régimen nacional de extinción *ex lege* de los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas y su posterior cancelación en el Registro (i) restringe, por su propio objeto y por ese solo hecho, el derecho de los interesados a la libre circulación de capitales garantizado por el art. 63 TFUE; (ii) vulnera el derecho de propiedad garantizado en el art. 17.1 de la Carta, en la medida que priva, por definición, de manera forzosa, íntegra y definitiva a los interesados de sus derechos de usufructo; (iii) provoca confusión en cuanto a la necesidad de impugnar las resoluciones de cancelación subsiguientes para proteger los derechos de usufructo, en tanto que la extinción *ex lege* de los derechos está destinada a producir sus efectos con independencia de las resoluciones de cancelación que se adopten con posterioridad; y (iv) ha tenido consecuencias nefastas de gran magnitud, viéndose afectados más de 5.000 nacionales de Estados miembros distintos de Hungría, «*debe concederse especial importancia a la exigencia de legalidad a la luz del Derecho de la Unión*» (apdo. 58).

De ello se deduce que, si se confirmara que el Derecho húngaro no permite impugnar ante un órgano jurisdiccional, con ocasión de un recurso interpuesto contra la desestimación de una solicitud de reinscripción de derechos de usufructo, la medida de cancelación de tales derechos que entre tanto ha adquirido firmeza, «esta imposibilidad no podría justificarse razonablemente por la exigencia de seguridad jurídica y, por lo tanto, debería ser rechazada por dicho órgano jurisdiccional por ser contraria a los principios de efectividad y de cooperación leal que se derivan del art. 4.3 TUE» (apdo.62).



Efectos ex tunc de las resoluciones judiciales dictadas al amparo del art. 267 TFUE y consiguiente obligación de inaplicar la norma nacional contraria al DUE

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea recuerda que, conforme a una reiterada jurisprudencia [por todas, las SSTJUE de 28 de enero de 2015, *Starjakob* (C-417/13, EU:C:2015:38) y de 7 de agosto de 2018, *Hochtief* (C-300/17, EU:C:2018:635)], la interpretación que, en el ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 267 TFUE, hace de una norma de Derecho de la Unión aclara y precisa, cuando es necesario, el significado y el alcance de dicha norma, tal como debe o habría debido ser entendida y aplicada desde el momento de su entrada en vigor, de manera que «una sentencia prejudicial no tiene un valor constitutivo, sino puramente declarativo» (apdo. 41).

Dado que la normativa nacional controvertida es incompatible con el art. 63 TFUE (libre circulación de capitales), como resulta de la mencionada STJUE de 6 de marzo de 2018, *SEGRO y Horváth*, el órgano jurisdiccional remitente, que conoce de un recurso de anulación de una resolución basada en esa normativa, está obligado a garantizar la plena eficacia del art. 63 TFUE a través de la inaplicación de dicha normativa nacional; si bien la misma obligación incumbía a las autoridades administrativas nacionales ante las que el demandante en el litigio principal solicitó, con carácter previo a la interposición de un recurso judicial, la reinscripción de sus derechos de usufructo en el Registro de la Propiedad (apdos. 45 y 46).

Inaplicada la normativa nacional, ¿debe el juez ordenar a la autoridad competente la reinscripción de los derechos de usufructo en el Registro de la Propiedad?

En virtud del principio de cooperación leal previsto en el art. 4.3 TUE, los Estados miembros están obligados a eliminar las consecuencias ilícitas de una infracción del Derecho de la Unión, incumbiendo a las autoridades del Estado miembro de que se trate, no solo abstenerse de aplicar tal normativa, sino también adoptar cualquier otra medida general o particular que garantice en su territorio el respeto de ese Derecho.

A falta de normas específicas en el Derecho de la Unión relativas a las modalidades según las cuales es preciso eliminar las consecuencias ilícitas de una infracción del art. 63 TFUE en circunstancias como las del caso de autos, «tales medidas pueden consistir, en particular, en proceder a la reinscripción en el Registro de la Propiedad de los derechos de usufructo ilegalmente suprimidos, en la medida en que tal reinscripción 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» (apdo. 65).



No obstante, «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» (apdo. 66), correspondiendo al juez nacional comprobar dicho extremo.

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 (apdo. 68); compensación para la eliminación de las consecuencias ilícitas a la que se le unirá, además, una indemnización en virtud del principio de responsabilidad del Estado por los daños causados al infringir el Derecho de la Unión, siempre y cuando se cumplan tres requisitos, a saber, que la norma de Derecho de la Unión infringida tenga por objeto conferirles derechos; que la infracción de esta norma esté suficientemente caracterizada; y que exista una relación de causalidad directa entre tal infracción y el perjuicio sufrido por los particulares (apdo. 69), extremo, éste último, que corresponde comprobar al juez nacional.

El Tribunal de Luxemburgo concluye que el art. 4.3 TUE y el art. 267 TFUE deben interpretarse en el sentido de que un juez nacional, que conoce de un recurso contra una resolución por la que se deniega una solicitud de reinscripción de derechos de usufructo extinguidos ex lege y cancelados en el Registro de la Propiedad en virtud de una normativa nacional incompatible con el artículo 63 TFUE, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en una sentencia prejudicial, está obligado a dejar inaplicada dicha normativa y, salvo que existan obstáculos objetivos y legítimos particularmente de carácter jurídico, ordenar a la autoridad administrativa competente que reinscriba los derechos de usufructo, aun cuando la cancelación de tales derechos no haya sido impugnada judicialmente dentro de los plazos legales y, por consiguiente, haya adquirido firmeza con arreglo al Derecho nacional (apdo. 75 y fallo).