CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 13 de abril de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El artículo único del Decreto de la Presidencia de Grecia de 22-24 de junio de 1927, establece que la adquisición, por personas físicas o jurídicas extranjeras, de bienes inmuebles o de cualesquiera otros derechos reales, con la excepción de hipotecas, cuando se trate de terrenos situados en las regiones fronterizas del país, está prohibida y sujeta a sanciones y a la nulidad de pleno derecho del contrato de que se trate. Las sanciones consisten en multas y/o en penas de privación de libertad, así como el cese en el cargo de los notarios que estén implicados en dichos asuntos. Las mismas sanciones están previstas respecto de la infracción de la prohibición de arrendar a tales personas o de cederles, de cualquier forma que sea, el derecho de uso de bienes inmuebles urbanos situados en las regiones fronterizas del país durante un período superior a tres años. De conformidad con dicho artículo también están prohibidas, con sujeción a las sanciones especificadas, cualesquiera formas de arrendamiento o de cesión del uso de bienes inmuebles agrarios de cualquier tipo, incluidos los pastizales, bosques, lagos y reservas piscícolas. Dicha prohibición sólo podrá ser levantada mediante decisión de los Ministros del Interior, Agricultura y Defensa Nacional, previo dictamen favorable de una Comisión especial. Las regiones consideradas como fronterizas son las que designa el citado Decreto.

2. Los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley griega de Medidas Urgentes nº 1366, de 2-7 de septiembre de 1938, modificada, prohíben la celebración de cualesquiera negocios jurídicos relativos a bienes inmuebles o bienes inmateriales situados en las regiones fronterizas, en islas o islotes de Grecia, en la zona costera, o en una zona del interior de país que haya sido designada como región fronteriza por decreto; es decir, cualesquiera contratos mediante los que se transfiera la propiedad u otro derecho real o se establezcan relaciones arrendatarias u otras relaciones obligatorias con personas físicas o jurídicas, a excepción del Estado o de los distritos urbanos o rurales. Para que sea válido celebrar un contrato de tales características, y sólo en relación con una persona física de nacionalidad griega o una persona jurídica cuya administración corra a cargo de nacionales griegos, el interesado debe presentar una certificación expedida por el Ministro de Agricultura, previa propuesta de una Comisión especial, en la que se acredite que no hay razones de seguridad que impidan la celebración del contrato. Los extranjeros no están autorizados a celebrar dichos contratos salvo que un nuevo decreto derogue aquel por el que se designa la zona como región fronteriza.

3. Mediante diversos decretos, se han designado como regiones fronterizas, a los efectos del Decreto de la Presidencia de 1927 y de la Ley de Medidas Urgentes de 1938, áreas que cubren aproximadamente el 55 % del territorio griego.

* Lengua original: inglés.

4. Mediante recurso inscrito en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 5 de octubre de 1987, la Comisión pretende que se declare que, al mantener en vigor y aplicar determinadas disposiciones de su legislación, en particular el artículo único del Decreto de la Presidencia de 22-24 de junio de 1927 y los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley de Medidas Urgentes nº 1366/1938, en relación con los contratos celebrados por extranjeros que sean nacionales de otros Estados miembros respecto de bienes inmuebles situados en regiones fronterizas, la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, en particular de los artículos 7, 48, 52 y 59 del mismo.

5. La Comisión divide las normas griegas descritas con anterioridad en dos tipos: el primero (Decreto de la Presidencia de 22-24 de junio de 1927) aplicable sólo a los extranjeros; el segundo (la Ley de Medidas Urgentes nº 1366 de 2-7 de septiembre de 1938) aplicable, de conformidad con su tenor literal, tanto a los extranjeros como a los nacionales griegos, pero que, no obstante, establece la posibilidad de que los nacionales griegos adquieran tierras siempre que cumplan los necesarios trámites administrativos. La Comisión aduce que ambos regímenes constituyen una discriminación por razón de la nacionalidad, contraria al artículo 7 del Tratado, y obstaculizan la libre circulación de personas y servicios (artículos 48, 52 y 59). La Comisión declina expresamente adoptar una posición acerca de si las disposiciones son también incompatibles con lo dispuesto en el Tratado en relación con la libre circulación de capitales (artículos 67 y siguientes).

6. El Gobierno griego no ha formulado objeciones convincentes a las infracciones que se le imputan. Se limita a observar que un proyecto de ley se encuentra en el Parlamento; manifiesta que la existencia de dicho proyecto de ley no significa, necesariamente, que Grecia admita que los argumentos de la Comisión están fundados y solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie en contra de la Comisión. Sin embargo, no formula ningún argumento en contra de las alegaciones de la Comisión. En la vista, el Gobierno griego argumentó, por primera vez, que las disposiciones impugnadas pueden estar justificadas por razones de seguridad, en particular, al amparo del artículo 224 del Tratado. En mi opinión, esta alegación no debe ser considerada por el Tribunal de Justicia por haber sido planteada extemporáneamente (apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento). En cualquier caso, las vagas referencias formuladas en la vista no dan fundamento a dicho argumento en cuanto al fondo. El Gobierno griego también se refirió en la vista a los esfuerzos que había hecho y a las dificultades con que se había topado al modificar las disposiciones impugnadas con el fin de adecuarlas al Derecho comunitario. Sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia, tales dificultades no pueden ser invocadas por un Estado miembro a fin de justificar un incumplimiento del Derecho comunitario.

7. Es preciso decir que, en su respuesta al escrito de requerimiento de 1984 y al dictamen motivado de 1985 de la Comisión, el Gobierno griego ya había mencionado que había tomado medidas para adoptar una legislación que modifica la existente. En efecto, la vista oral del presente asunto, originalmente fijada para el 6 de diciembre de 1988, fue pospuesta al 14 de marzo de 1989 a petición del Gobierno griego, a fin de concederle un plazo para que adoptase la legislación modificadora. Sin embargo dicha legislación no ha sido adoptada todavía.

8. Las disposiciones del Tratado más claramente infringidas por los dos tipos de restricción impuestos por la legislación griega relativa a la propiedad inmobiliaria son las

disposiciones sobre la libertad de establecimiento, en particular el artículo 52. El derecho a tener en propiedad o en arrendamiento bienes inmuebles en otro Estado miembro es claramente un complemento indispensable del derecho de establecimiento en dicho Estado, si lo que se pretende es que dicho derecho tenga contenido. Además, para que tenga algún significado, el derecho a tener en propiedad o en arrendamiento dichos bienes debe comprender también el derecho a usarlos y a disponer libremente de ellos. El tenor literal de la letra e) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado, así como los términos del Programa general para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento de 1961 (DO 1962, 2, p. 36; EE 06/01, p. 7) confirman que éste es el sentido del artículo 52. Por consiguiente, estimo que los dos tipos de normas griegas impugnadas en el presente caso son contrarios al artículo 52 del Tratado.

9. El derecho a tener en propiedad o a disponer de bienes inmuebles parece estar menos relacionado con la libre prestación de servicios que con el derecho de establecimiento. Sin embargo, está claro que las disposiciones nacionales de referencia pueden seriamente restringir el derecho de los nacionales de otros Estados miembros a prestar servicios en Grecia que entrañen adquirir o disponer de bienes inmuebles. Efectivamente, el Programa general para la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios de 1961 (DO 1962, 2, p. 32; EE 06/01, p. 3) incluye entre las restricciones que se deben suprimir las disposiciones que, en relación solamente con los extranjeros, excluyan la facultad de adquirir, explotar o enajenar bienes o derechos inmuebles; y la Directiva del Consejo nº 67/43/CEE (DO 1967, 10, p. 140; EE 06/01, p. 69) obliga a los Estados miembros a suprimir las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios respecto de las actividades de personas que trabajen por cuenta propia en el sector de la propiedad inmobiliaria. Desde la finalización del período de transición previsto en el artículo 8 del Tratado, tales restricciones deben ser juzgadas prohibidas en virtud del efecto directo del artículo 59. Además, el artículo 59 tiene un alcance más amplio: las restricciones griegas respecto de la propiedad o arrendamiento de bienes inmuebles pueden también presentar obstáculos a una persona que desee establecerse temporalmente en Grecia a fin de prestar servicios de cualquier otro tipo, a lo que está facultado de conformidad con el párrafo 3 del artículo 60 del Tratado. A este respecto el Tribunal de Justicia ha declarado que las personas que presten servicios no pueden quedar excluídas de la aplicación del principio de igualdad de trato con los propios nacionales del Estado miembro en materia de vivienda (apartado 19 de la sentencia de 14 de enero de 1988 en el asunto 63/86, Comisión contra Italia). Por consiguiente, considero que las medidas nacionales de referencia son contrarias al artículo 59 del Tratado.

10. La Comisión también alega que se ha infringido el artículo 48 del Tratado CEE. El artículo 48 del Tratado es aplicable en Grecia desde el 1 de enero de 1981, sin perjuicio de las medidas transitorias establecidas en los artículos 45 a 47 del Acta de adhesión (DO 1979, L 291, p. 17). Dichas disposiciones transitorias no se refieren directamente al artículo 48 sino sólo a determinadas disposiciones legales comunitarias, en particular al Reglamento (CEE) nº 1612/68 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO 1968, L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77). El apartado 1 del artículo 45 del Acta de adhesión establece que los artículos 1 a 6 y 13 a 23 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo «sólo serán aplicables [...] en Grecia, respecto de los nacionales de los Estados miembros actuales, a partir del 1 de enero de 1988», y el apartado 2 del artículo 45 diferencia la aplicación del artículo 11 del Reglamento, pero no menciona el apartado 1 del artículo 9 del Reglamento que establece que:

«El trabajador nacional de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro se beneficiará de todos los derechos y ventajas concedidos a todos los trabajadores en materia de alojamiento, incluyendo el acceso a la propiedad de la vivienda que necesite.»

11. Así pues, las mencionadas disposiciones transitorias no dejaron en suspenso la aplicación del apartado 1 del artículo 9. Por consiguiente, es aplicable en Grecia desde el 1 de enero de 1981, y su efecto es que los trabajadores de otros Estados miembros que, al 1 de enero de 1981, ya estuviesen legalmente empleados en Grecia o que, con posterioridad a dicha fecha, lo hayan obtenido, pueden beneficiarse de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 9. Las restricciones que impone la legislación griega de referencia respecto de la propiedad o el arrendamiento de bienes inmuebles por extranjeros son claramente incompatibles con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 9, y la Comisión podría haber obtenido una declaración en tal sentido; sin embargo la Comisión pretende que el Tribunal declare que ha habido una infracción no de esas disposiciones, sino del artículo 48 del Tratado.

12. Dado que ninguna de las normas legales mencionadas en las disposiciones transitorias se refieren a asuntos relativos a la vivienda, la aplicación del artículo 48 del Tratado, en la medida en que se refiere a la vivienda, así como a la propiedad y al arrendamiento de bienes inmuebles, no quedó en suspenso respecto de Grecia en virtud de las disposiciones transitorias del Acta de adhesión. (En cualquier caso, el artículo 48 es plenamente aplicable en Grecia desde el 1 de enero de 1988, fecha en la que expiraron las últimas disposiciones transitorias establecidas en los artículos 45 a 47 del Acta de adhesión).

13. Considero que el artículo 48 del Tratado se refiere efectivamente a la vivienda, así como a la propiedad y al arrendamiento de bienes inmuebles. El Reglamento (CEE) nº 1612/68, cuyo apartado 1 del artículo 9 se refiere a la vivienda, fue adoptado en virtud del artículo 49 del Tratado, que obliga al Consejo a adoptar, mediante Directivas o Reglamentos, «las medidas necesarias a fin de hacer progresivamente efectiva [...] la libre circulación de trabajadores, tal como queda definida en el artículo 48». Esto, como mínimo, constituye una indicación de que la igualdad de trato con los propios nacionales de un Estado miembro en materia de vivienda viene exigida a fin de hacer progresivamente efectiva la libre circulación de los trabajadores tal como queda definida en el artículo 48. Los apartados 15 y 16 de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 63/86 (Comisión contra Italia), pese a que se refieren al derecho de establecimiento, también confirman el punto de vista de que el derecho de los trabajadores a la libre circulación entraña el derecho al acceso a la vivienda en los mismos términos que los nacionales del Estado miembro de acogida. Además, según el apartado 3 del propio artículo 48, la libertad de circulación de los trabajadores implica el derecho «de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales». Dado que las restricciones griegas relativas a la propiedad o al arrendamiento de bienes inmuebles por extranjeros impide en la práctica el derecho de un trabajador de otro Estado miembro a residir en Grecia, con objeto de ejercer un empleo en dicho país, puede decirse que infringen el artículo 48. Por consiguiente, considero que, acogiendo las alegaciones de la Comisión, el Tribunal de Justicia debe declarar que ha sido infringido el artículo 48 del Tratado.

14. La Comisión también solicita que se declare que la legislación griega de referencia infringe el artículo 7 del Tratado. Dicha legislación es claramente discriminatoria por razón de la nacionalidad, pero dudo de la pertinencia de que el Tribunal de Justicia declare que existe una infracción del artículo 7 si, como propongo, declara que se han infringido los artículos 48, 52 y 59 del Tratado. Como hemos puesto claramente de relieve, dichos artículos son manifestaciones específicas, en los ámbitos a los que se refieren, del principio general de no discriminación establecido en el artículo 7 (véase por ejemplo el apartado 12 de la sentencia en el asunto 63/86, Comisión contra Italia). Si se declara que se han infringido las normas específicas, parece ocioso que se declare además que se ha infringido el principio general, y ello, con más razón, por cuanto el artículo 7 rige «sin perjuicio de las disposiciones particulares» contenidas en el Tratado. Parece pertinente que se declare que se ha infringido el artículo 7 cuando no se dispone de una base más específica (como, por ejemplo, en el asunto 293/83, Gravier contra Liège, Rec. 1985, p. 593); pero carece de finalidad cuando se dispone de esta base específica (como, por ejemplo, en la sentencia de 14 de julio de 1988, Comisión contra Grecia, 38/87, en la que fue invocado el artículo 7; pero en la cual tanto la pretensión formulada como la declaración obtenida se refirieron a los artículos 52 y 59). Puede que sea pertinente que se declare la infracción del artículo 7 en un caso de discriminación contra personas que no estén cubiertas por una disposición más específica de Derecho comunitario. Sin embargo, la Comisión se ha abstenido expresamente de argumentar acerca de este punto en el presente asunto y simplemente ha alegado que el artículo 7 ha sido infringido al igual que los artículos 48, 52 y 59. Por consiguiente no considero que sea pertinente, en el presente caso, declarar que se ha producido una infracción del artículo 7.

15. No obstante, la mayor parte de las pretensiones de la Comisión deben ser acogidas. Por consiguiente, en mi opinión, el Tribunal de Justicia debe declarar que, al mantener en vigor y aplicar el único artículo del Decreto de la Presidencia de 22-24 de junio de 1927 y los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley de Medidas Urgentes nº 1366/1938 en relación con las transacciones realizadas por extranjeros, que sean nacionales de otros Estados miembros, respecto de bienes inmuebles situados en regiones fronterizas, la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CEE, por lo que debe ser condenada en costas.