Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 21 de septiembre de 2016[1]

Asunto C-342/15

Leopoldine Gertraud Piringer

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo Civil y Penal, Austria)]

«Directiva 77/249/CEE — Normativa de un Estado miembro que exige que la legitimación de la firma que consta en una solicitud de inscripción en el Registro de la Propiedad sea expedida por un notario — Artículo 56 TFUE — Justificación — Buen funcionamiento del sistema del Registro de la Propiedad»

En la presente petición de decisión prejudicial

1. , planteada por el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo Civil y Penal, Austria) en el marco de un recurso de casación interpuesto ante dicho tribunal por la Sra. Leopoldine Gertraud Piringer, de nacionalidad austriaca, un Tribunal de Distrito de Austria denegó la inscripción en el Registro de la Propiedad de ese país de una promesa de venta de un bien inmueble, basándose en que la firma que constaba en la solicitud no había sido legitimada por un notario, sino por un abogado checo.

2. Propongo al Tribunal de Justicia que declare que el presente asunto debe apreciarse desde la perspectiva de la libre prestación de servicios consagrada en el artículo 56 TFUE. En tales circunstancias, procede facilitar al órgano jurisdiccional remitente unos criterios útiles para una apreciación de la proporcionalidad que le permita determinar si una restricción que no sea discriminatoria estaría, en su caso, justificada.

I. Marco jurídico

A. *Derecho de la Unión*

3. En virtud del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados:[2]

«La presente Directiva se aplicará, dentro de los límites y condiciones por ella previstos, a las actividades de abogacía ejercidas en concepto de prestación de servicios.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO 1977, L 78, p. 17; EE 06/01, p. 224.

No obstante las disposiciones de la presente Directiva, los Estados miembros podrán reservar a determinadas categorías de abogados la preparación de documentos auténticos que faculten para administrar los bienes de personas fallecidas o que se refieran a la creación o a la transferencia de derechos reales inmobiliarios.»

4. El artículo 4 de esta Directiva dispone:

«1. Las actividades relativas a la representación y a la defensa de clientes ante los tribunales o ante las autoridades públicas se ejercerán en cada Estado miembro de acogida en las condiciones previstas para los abogados establecidos en ese Estado, excluyéndose cualquier condición de residencia o de inscripción en una organización profesional de tal Estado.

[…]

4. Para el ejercicio de las actividades que no sean las mencionadas en el apartado 1, el abogado quedará sujeto a las condiciones y normas profesionales del Estado miembro de procedencia, sin perjuicio del respeto a las normas, sea cual fuere su origen, que regulen la profesión en el Estado miembro de acogida y, en particular, a las que se refieran a la incompatibilidad entre el ejercicio de las actividades de abogado y el de otras actividades en ese Estado […]. Dichas normas sólo se aplicarán si pudieren ser cumplidas por un abogado no establecido en el Estado miembro de acogida y sólo en la medida en que su cumplimiento se justifique objetivamente para garantizar, en ese Estado, el correcto ejercicio de las actividades de abogado, la dignidad de la profesión y el respeto a las incompatibilidades.»

5. A tenor del considerando 10 de la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título: [3]

«[…] La presente Directiva no afecta en absoluto a las disposiciones de los Estados miembros que reservan determinadas actividades a profesiones distintas de la de abogado […]».

6. El artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva, titulado «Ámbito de actividad», dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros que en su territorio autoricen a una determinada categoría de abogados a extender instrumentos que habiliten para la administración de bienes de personas fallecidas o relativos a la creación o cesión de derechos reales sobre inmuebles, que en otros Estados miembros se reservan a profesiones distintas de la de abogado, podrán excluir de dichas actividades a los abogados que ejerzan con su título profesional de origen expedido en uno de estos últimos Estados miembros.»

B. *Derecho austriaco*

7. El artículo 31 del Allgemeines Grundbuchsgesetz (Ley Federal del Registro de la Propiedad), en su última versión modificada (BGBl. I, 87/2015) (en lo sucesivo, «GBG»), establece:

«1. Sólo podrá practicarse la inscripción en el Registro de la Propiedad […] en virtud de documentos públicos o de documentos privados en los que las firmas de las partes hayan sido legitimadas judicial o notarialmente y el testimonio de legitimación indique, en caso de personas físicas, la fecha de nacimiento.

[…]

3 — DO 1998, L 77, p. 36.

3. La autentificación de los documentos extranjeros se regirá por lo dispuesto en los tratados internacionales. Los documentos autorizados por el órgano de representación austriaco competente para expedirlos o autorizarlos o por el órgano de representación nacional del Estado en el que fueron expedidos o autorizados no precisarán de una nueva autentificación.

[…]»

8. El artículo 53 del GBG dispone lo siguiente:

«1. El propietario tendrá derecho a exigir el acceso al registro de una promesa de venta o de constitución de garantía con el fin de que los derechos inscribibles que nazcan de dicha venta o garantía constituida gocen de prioridad registral a contar desde la fecha de aquella solicitud.

[…]

3. No obstante, sólo se procederá a las anotaciones antes mencionadas si, conforme a los datos que constan en el Registro de la Propiedad, la inscripción del derecho o la cancelación del derecho existente que se pretenden son lícitas y si la firma que consta en la solicitud está legitimada judicial o notarialmente. A este respecto será aplicable lo dispuesto en los apartados 3 a 5 del artículo 31.

[…]»

II. Hechos que dieron lugar al litigio principal y cuestiones prejudiciales

9. La Sra. Piringer es propietaria de la mitad indivisa de un bien inmueble situado en Austria.

10. El 25 de febrero de 2009, firmó en České Budějovice (República Checa) una solicitud de inscripción en el Registro de la Propiedad austriaco, a efectos de prioridad registral, de una promesa de venta de su cuota indivisa sobre la referida finca. Un abogado checo dio fe de la firma de la solicitante, que figuraba en la solicitud, expidiendo testimonio de legitimación, conforme a su Derecho interno, en el que constaba, en particular la fecha de nacimiento de aquélla, así como los documentos que la interesada aportó para probar su identidad. El abogado firmante confirmó así que la Sra. Piringer había firmado ante él de su puño y letra la solicitud, en un solo ejemplar.

11. El 15 de julio de 2014, la Sra. Piringer presentó dicha solicitud de inscripción en el Bezirksgericht Freistadt (Tribunal de Distrito de Freistadt, Austria), tribunal encargado del Registro de la Propiedad. Por resolución de 18 de julio de 2014, este tribunal rechazó la solicitud, basándose en que la firma de la solicitante no había sido legitimada judicial ni notarialmente, como prescribe el artículo 53, apartado 3, del GBG. Además, según el antedicho tribunal, la legitimación de la firma efectuada por un abogado checo quedaba fuera del ámbito de aplicación del Convenio entre la República de Austria y la República Socialista Checoslovaca sobre la cooperación judicial en materia civil, el reconocimiento de documentos públicos y la comunicación de información jurídica, celebrado el 10 de noviembre de 1961 (BGBl. 309/1962), aún aplicable en las relaciones bilaterales con la República Checa (BGBl. III123/1997; en lo sucesivo, «Convenio austro-checo»), y, en cualquier caso, no iba acompañada del sello oficial que exigen los artículos 21 y 22 de este mismo Convenio.

12. Por auto de 25 de noviembre de 2015, el Landesgericht Linz (Tribunal Regional de Linz, Austria) confirmó la anterior resolución, al estimar, en particular, que, aunque el testimonio de legitimación de la firma constituyera un documento público con arreglo al Derecho checo, su reconocimiento en Austria se regía por lo dispuesto en el artículo 21, apartado 2, del Convenio austro-checo. A juicio de

ese tribunal, dado que esta disposición limita el reconocimiento mutuo a los documentos privados expedidos por un «órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa o un notario austriaco», extender su ámbito de aplicación a los documentos expedidos por abogados checos sería contrario no solamente al tenor del citado artículo, sino también a la voluntad misma de las partes contratantes.

13. Interpuesto recurso de casación por la Sra. Piringer ante el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo Civil y Penal), éste considera, en esencia, que el Convenio austro-checo no es aplicable en el caso de autos y manifiesta sus dudas sobre la compatibilidad del requisito del testimonio notarial que exige el artículo 53, apartado 3, del GBG con el Derecho de la Unión.

14. En tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 77/249, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados, en el sentido de que un Estado miembro puede excluir de la libre prestación de servicios de los abogados la legitimación de las firmas que consten en documentos necesarios para la creación o la transferencia de derechos reales inmobiliarios y reservar el ejercicio de esa actividad a los notarios?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 56 TFUE en el sentido de que no se opone a una disposición nacional del Estado del registro (Austria) con arreglo a la cual se reserva a los notarios la legitimación de las firmas que consten en los documentos necesarios para la creación o la transferencia de derechos reales inmobiliarios, cuando ello tiene la consecuencia de que el testimonio de legitimación de la firma expedido en la República Checa por un abogado establecido en este país no es reconocido en el Estado del registro a pesar de que dicho testimonio tiene, con arreglo al Derecho checo, el mismo valor jurídico que una autentificación oficial, en particular,

   a) porque la cuestión del reconocimiento de un testimonio expedido en la República Checa, por un abogado establecido en dicho país, de legitimación de la firma que consta en una solicitud de inscripción en el Registro de la Propiedad concierne en el Estado del registro a la prestación, por parte de un abogado, de un servicio no permitido a los abogados establecidos en este último Estado y, en consecuencia, la prohibición de restricciones no resulta vulnerada porque se deniegue el reconocimiento del referido testimonio,

o

   b) porque la competencia exclusiva que se reconoce a los notarios para esta actividad está justificada por el objetivo de garantizar la legalidad y la seguridad jurídica de los actos (documentos sobre negocios jurídicos), de manera que atiende a razones imperiosas de interés general y, además, es necesaria para conseguir ese objetivo en el Estado del registro?»

15. Han presentado observaciones escritas la Sra. Piringer y los Gobiernos austriaco, checo, alemán, español, francés, letón, luxemburgués, polaco y esloveno y la Comisión Europea. En la vista que se celebró el 6 de junio de 2016 se oyeron las observaciones orales formuladas por la Sra. Piringer y los Gobiernos austriaco, checo, alemán, español, francés, luxemburgués y polaco y la Comisión Europea.

III. Análisis

A. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

16. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide, en esencia, si las disposiciones de la Directiva 77/249 se oponen a que un Estado miembro reserve a los notarios la legitimación de las firmas que consten en los documentos necesarios para la creación o transferencia de derechos reales inmobiliarios.

1. Sobre el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 77/249

17. Según el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 77/249, ésta se aplicará, dentro de los límites y condiciones por ella previstos, a las *actividades de abogacía* ejercidas en concepto de prestación de servicios.

a) Inexistencia de desplazamiento del prestador de servicios

18. Para la mayor parte de los Gobiernos que han formulado observaciones, la Directiva 77/249 no es aplicable en el caso de autos, al no haberse producido un desplazamiento físico de un abogado establecido en un Estado miembro a otro Estado miembro.

19. No comparto esa interpretación de las disposiciones de la Directiva 77/249.

20. El segundo considerando de la Directiva 77/249 indica que ésta «sólo se refiere a las medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la abogacía en concepto de prestación de servicios». El artículo 4 de la misma Directiva regula las «actividades relativas a la representación y a la defensa de clientes ante los tribunales o ante las autoridades públicas» y establece una clara distinción entre el Estado de procedencia y el Estado de acogida del abogado.

21. De la antedicha disposición deduzco, por tanto, que el objetivo perseguido por el legislador de la Unión con la Directiva 77/249 era regular el supuesto del abogado que se desplaza a otro Estado miembro y facilitar, en particular, la representación de los clientes ante las autoridades públicas o los tribunales, de acuerdo con las condiciones fijadas en la propia Directiva, como actividad que requiere la presencia física del abogado.

22. Ahora bien, como pone de relieve la Comisión en sus observaciones, ello no obsta para que tengan cabida en la Directiva 77/249 otras formas de servicios transfronterizos prestados por abogados. Aunque es lógico que la Directiva 77/249, que se adoptó en 1977, no contemple los modos de relacionarse con que cuentan hoy abogados, clientes, autoridades y tribunales, gracias a las comunicaciones electrónicas, nada justifica que esas modalidades de prestación de servicios no estén incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 77/249, con tal de que no se malogre la finalidad de protección que persiguen sus disposiciones.

23. Un servicio puede prestarse aunque sea el destinatario el que se desplace para ello y no el abogado. Más aún, cabe contemplar la posibilidad de que sea el servicio el que se desplace, como ocurriría en caso, por ejemplo, de una consulta jurídica contestada por correo ordinario o mediante correo electrónico.

b) Sobre el concepto de «actividad de abogacía»

24. La Directiva 77/249 no precisa, en sus propias disposiciones, lo que debe entenderse por «actividad de abogacía». [4]

25. En cambio, sí que define, en su artículo 1, apartado 2, lo que habrá de entenderse por «abogado» en los respectivos Estados miembros de la Unión. Ello abonaría la tesis de que toda actividad que se confíe a un abogado con arreglo a su Derecho nacional constituye una actividad de abogacía o, lo que es lo mismo, que no estamos ante un concepto centralizado en sede de la Unión como concepto autónomo de ésta. La consecuencia de esto sería que la actividad consistente en «expedir testimonio de legitimación de una firma» constituiría un caso de «actividad de abogacía», en virtud del artículo 25, letra a), de la Ley checa sobre la profesión de abogado.

26. Por otra parte, la Directiva 77/249 se inscribe en la lógica del reconocimiento mutuo, como se desprende claramente de su artículo 2, que establece que cada Estado miembro reconocerá como abogado, para el ejercicio de las actividades mencionadas en el apartado 1 del artículo 1, a toda persona mencionada en el apartado 2 de este mismo artículo. «Reconocimiento mutuo» quiere decir que los estándares, las normas o las definiciones proceden, en principio, del derecho nacional.

27. No obstante, según reiterada jurisprudencia, el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance debe normalmente ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme. [5]

28. En el presente asunto, dado que el concepto de «abogado» se define por remisión al Derecho nacional, no considero aplicable la mencionada jurisprudencia.

29. Opino, más bien, que el concepto de «actividad de abogacía» es un concepto híbrido, porque contiene elementos autónomos y, al mismo tiempo, elementos que deben ser definidos por cada Estado miembro.

30. En lo que concierne a los elementos autónomos, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 77/249 alude a las «actividades relativas a la representación y a la defensa de clientes ante los tribunales o ante las autoridades públicas». [6]

31. Por añadidura, cabe suponer que el concepto de «actividad de abogacía» abarque también responder a una consulta jurídica.

32. No me parece que la legitimación de una firma, en cuanto tal, cumpla tal exigencia, teniendo en cuenta que no se requieren conocimientos jurídicos para ello. Por lo tanto, tengo serias dudas de que, al menos con respecto a la legislación nacional en cuestión en el asunto principal, pueda calificarse una simple legitimación de firma de «actividad de abogacía», habida cuenta de que éste es un concepto que, en función de los elementos autónomos que contiene, implica actividades que van ligadas a la posesión de conocimientos jurídicos.

4 — Por otro lado, esta Directiva no especifica si la actividad debe constituir una «actividad de abogacía» en el Estado de origen (República Checa) o en el Estado de acogida (Austria), o si se trata más bien de un concepto autónomo, definido con independencia de cuáles sean las actividades ejercidas en ambos Estados miembros.

5 — Véase la sentencia de 16 de julio de 2015, Abcur (C-544/13 y C-545/13, EU:C:2015:481), apartado 45 y jurisprudencia citada.

6 — El artículo 5, apartado 1, de esta Directiva también hace referencia al «ejercicio de las actividades relativas a la representación y a la defensa de un cliente ante los tribunales».

2. Sobre el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 77/249

33. En virtud del artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 77/249, los Estados miembros podrán reservar a determinadas categorías de abogados la preparación de documentos auténticos que faculten para administrar los bienes de personas fallecidas o que se refieran a la creación o a la transferencia de derechos reales inmobiliarios.

34. Esta disposición, como explican el Gobierno alemán y la Comisión, se introdujo en atención al especial régimen establecido por los ordenamientos jurídicos de dos Estados miembros, Reino Unido e Irlanda, en los que existe una categoría de abogados que ejercen su actividad en el ámbito del Derecho inmobiliario. De este modo, con la referida disposición se pretende evitar que abogados de otros Estados miembros puedan desempeñar dicha actividad en el Reino Unido o en Irlanda.

35. El resto de Estados miembros no necesitaba, en 1977, que la norma contemplara tal excepción, puesto que ellos ya reservaban esa clase de actividad a los notarios y había sido aceptado por todos que la actividad en cuestión no estaba comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 77/249.

36. En concordancia con lo anterior, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 98/5 dispone que «los Estados miembros que en su territorio autoricen a una determinada categoría de abogados a extender instrumentos que habiliten para la administración de bienes de personas fallecidas o relativos a la creación o cesión de derechos reales sobre inmuebles, que en otros Estados miembros se reservan a *profesiones distintas de la de abogado*,[7] podrán excluir de dichas actividades a los abogados que ejerzan con su título profesional de origen expedido en uno de estos últimos Estados miembros».

37. Además, el considerando 10 de la Directiva 98/5, a cuyo tenor «es preciso prever, al igual que en la Directiva [77/249], la posibilidad de excluir de las actividades de los abogados que ejerzan con su título profesional de origen en el Reino Unido y en Irlanda determinadas actuaciones en materia inmobiliaria y sucesoria», viene a confirmar asimismo tal interpretación.

38. Desde mi punto de vista, si lo permiten la sistemática y el tenor de sus disposiciones, la Directiva 77/249 debería interpretarse de forma coherente con las disposiciones de la Directiva 98/5. En efecto, ambas Directivas persiguen un mismo fin y obedecen a un mismo principio, a saber, la liberalización de las actividades transfronterizas de los abogados, ya sea de forma temporal, como en la Directiva 77/249, ya de modo permanente, como en la Directiva 98/5.[8]

39. Por consiguiente, propongo que se responda a la primera cuestión prejudicial que las disposiciones de la Directiva 77/249 no se oponen a que un Estado miembro reserve a los notarios la legitimación de las firmas que consten en los documentos necesarios para la creación o la transferencia de derechos reales inmobiliarios.

B. *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

40. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea averiguar, en esencia, si el artículo 56 TFUE se opone a que un Estado miembro reserve a los notarios la legitimación de las firmas que consten en los documentos necesarios para la creación o la transferencia de derechos reales inmobiliarios.

7 — El subrayado es mío.

8 — Véase también Barnard, C., *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 4.ª ed., 2013, p. 320, donde se afirma que esas dos Directivas son piezas del mismo puzzle (*jigsaw*).

41. Ha de observarse, antes que nada, que corresponde al Derecho nacional establecer los requisitos formales necesarios para practicar inscripciones en el Registro de la Propiedad.[9] De ello se sigue que el Derecho aplicable será el del Estado miembro en el que radica el Registro. En el asunto principal, los requisitos formales necesarios para practicar inscripciones en el Registro de la Propiedad serán, por tanto, los prescritos por el Derecho austriaco.

42. Aunque sea el Derecho nacional el ordenamiento competente para establecer los requisitos formales necesarios para practicar inscripciones en el Registro de la Propiedad, es evidente que dichos requisitos deben ser compatibles con el Derecho de la Unión y, en particular, en el presente caso, con la libre prestación de servicios, libertad fundamental consagrada en el artículo 56 TFUE.

1. Sobre la restricción a la libre prestación de servicios

43. El artículo 56 TFUE prohíbe las «restricciones» a la libre prestación de servicios.

44. Según reiterada jurisprudencia, la libre circulación de servicios contemplada en el artículo 56 TFUE no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en un Estado miembro distinto por razón de su nacionalidad, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro en el que presta legalmente servicios análogos.[10]

45. Además, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 56 TFUE exige la supresión de cualquier restricción a esta libertad fundamental que venga impuesta a causa de que quien presta el servicio se encuentra establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se efectúa la prestación.[11]

46. Como señala acertadamente la Comisión en sus observaciones, la normativa en cuestión excluye la posibilidad de que alguien que no sea un notario austriaco legitime válidamente una firma estampada en una solicitud de inscripción en el Registro de la Propiedad. Una medida de esta naturaleza no crea una discriminación entre abogados austriacos y abogados checos en relación con el origen del servicio, pero restringe la libre prestación de servicios de los abogados checos.

47. Así pues, estamos ante una restricción a la libre prestación de servicios derivada del hecho de que, en determinadas situaciones, el producto obtenido de un servicio realizado en un Estado miembro no es reconocido en otro Estado miembro. La legitimación de una firma llevada a cabo en la República Checa resulta inútil para practicar una inscripción en un Registro de la Propiedad de Austria.[12]

48. Procede advertir, en fin, que el Tribunal de Justicia ya explicó sobradamente, en la sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Austria,[13] que la función de autenticación atribuida a los notarios austriacos no está, en sí misma, directa y específicamente relacionada con el ejercicio del poder público en el sentido del artículo 51 TFUE, párrafo primero. En consecuencia, no puede invocarse la excepción contemplada en el artículo 62 TFUE y en el artículo 51 TFUE, párrafo primero, relativa al ejercicio del poder público.

9 — Por lo demás, sin perjuicio del ámbito de aplicación del artículo 81 TFUE, no existe ningún instrumento jurídico de la Unión que se ocupe de esta problemática.

10 — Véase, en particular, la sentencia de 18 de julio de 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498), apartado 35 y jurisprudencia citada.

11 — Véase la sentencia de 19 de junio de 2014, Strojírny Prostějov y ACO Industries Tábor (C-53/13 y C-80/13, EU:C:2014:2011), apartado 34 y jurisprudencia citada.

12 — Se debe rechazar, por tanto, la tesis del Gobierno alemán de que, dado el carácter formal de la normativa austriaca, no hay efecto limitativo sobre la actividad del abogado.

13 — C-53/08, EU:C:2011:338, apartados 91 a 95.

2. Sobre la justificación

49. Considero que el debate de la presente controversia jurídica debe centrarse en la cuestión relativa a la posible justificación.

50. Aunque sus argumentaciones difieren en algunos matices, todos los Estados miembros que han presentado observaciones, a saber, los Gobiernos austriaco, checo, alemán, español, francés, letón, luxemburgués, polaco y esloveno, consideran justificada la normativa en cuestión. La Comisión, en cambio, defiende lo contrario.

a) Razón imperiosa de interés general: el buen funcionamiento del sistema del Registro de la Propiedad

51. En la sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Austria,[14] el Tribunal de Justicia declaró que «la circunstancia de que las actividades notariales persigan fines de interés general tendentes, en particular, a garantizar la legalidad y la seguridad jurídica de los actos celebrados entre particulares, constituye una razón imperiosa de carácter general que sirve de justificación a posibles restricciones del artículo [49 TFUE] derivadas de las particularidades que caracterizan la actividad notarial, tales como la organización de los notarios a través de los procedimientos de selección que les resultan aplicables, la limitación de su número o de sus competencias territoriales, o incluso su régimen de remuneración, de independencia, de incompatibilidad o de inamovilidad, siempre que sean adecuadas para la consecución de dichos objetivos y necesarias para ello».

52. En tal contexto, coincido con los Gobiernos alemán y polaco en que la garantía de la legalidad y la seguridad jurídica abarca también el buen funcionamiento del sistema del Registro de la Propiedad.

53. Como recuerda acertadamente el Gobierno alemán, en términos generales, pero especialmente en lo concerniente a las transacciones inmobiliarias, el Registro de la Propiedad reviste enorme importancia en algunos Estados miembros, entre ellos, Austria y Alemania. En estos países, la inscripción en el Registro de la Propiedad tiene un efecto constitutivo en el sentido de que el derecho de propiedad nace a raíz de dicha inscripción. La protección del Registro de la Propiedad y de la exactitud de las inscripciones practicadas en él contribuye a garantizar el buen funcionamiento de la justicia.[15]

54. Procede ahora examinar la cuestión de si reservar a los notarios la legitimación de una firma a efectos de una inscripción en el Registro de la Propiedad, en las circunstancias del asunto principal, cumple el requisito de proporcionalidad.

b) Proporcionalidad de la normativa austriaca

55. Para cumplir con la exigencia de proporcionalidad, una medida debe ser, en primer lugar, adecuada, es decir, apta o idónea, para garantizar la realización del fin perseguido.

56. La idoneidad para garantizar la realización de ese objetivo podrá reconocerse únicamente si la medida de que se trate responde verdaderamente a la voluntad de hacerlo de forma congruente y sistemática.[16]

14 — C-53/08, EU:C:2011:338, apartado 96.

15 — Lo cual constituye, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una razón imperiosa de interés general. Véase la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, EU:C:1996:487), apartado 36.

16 — Véanse la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774), apartado 70, y, respecto de la libre circulación de mercancías, mis conclusiones presentadas en el asunto Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394), puntos 48 y ss.

57. No creo que exista la menor duda de la idoneidad de la normativa austriaca en el presente asunto, coincidiendo con la posición, a mi juicio acertada, del Gobierno polaco. Reservar a los notarios la competencia para legitimar las firmas es adecuado para garantizar el buen funcionamiento del Registro de la Propiedad.

58. En segundo lugar, la medida no debe ir más allá de lo necesario para lograr su objetivo. Cuando el mismo fin puede ser realizado con diferentes medidas, debe optarse por la que implique una menor restricción de la libre prestación de servicios.

59. Observo, antes que nada, que ni en la petición de decisión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente ni en las observaciones del Gobierno austriaco se ha hecho ninguna referencia a este punto, cuando, a mi modo de ver, se trata de una cuestión que constituye el núcleo del problema. Concretamente, ni el órgano jurisdiccional remitente ni el Gobierno austriaco han manifestado que los requisitos que deben reunir los notarios austriacos y los abogados checos con arreglo a la legislación checa comprometan el buen funcionamiento del sistema del Registro de la Propiedad austriaco.

60. Un acto de legitimación como el controvertido en el procedimiento principal no requiere conocimientos de Derecho austriaco. Es más, no requiere en absoluto conocimientos jurídicos. Como señala acertadamente la Comisión, para esa legitimación no es necesario redactar documentos ni emitir opiniones jurídicas sobre cuestiones complejas, sino que simplemente se trata de comprobar la identidad de la persona que se halla presente y confirmar que dicha persona es quien efectivamente ha firmado un documento.

61. A primera vista, parece que reservar sistemáticamente la prestación de ese servicio a un notario austriaco es a todas luces excesivo.

62. Sin embargo, considero que, teniendo en cuenta la información de que dispone el Tribunal de Justicia, la normativa en cuestión, que reserva a los notarios la legitimación de las firmas que consten en los documentos necesarios para la creación o la transferencia de derechos reales inmobiliarios, es proporcionada.

63. La República de Austria reserva esta competencia a los notarios porque tanto éstos como los tribunales gozan de gran confianza dentro del sistema del Registro de la Propiedad. En ese contexto, en especial en lo que concierne a los notarios, no creo que deba ponerse en tela de juicio la decisión del legislador austriaco de reservar la legitimación de firmas a un profesional del Derecho que se halla sujeto a un estricto control estatal.

64. A mayor abundamiento, considero que la República de Austria encontraría grandes dificultades para, por un lado, controlar suficientemente la actividad de los abogados extranjeros que se dedicaran a expedir testimonios para el Registro de la Propiedad y, por otro, sancionar, en su caso, las infracciones mediante medidas disciplinarias. Un Estado miembro como la República de Austria, que ha establecido un sistema de administración de justicia preventivo mediante la creación de un Registro de la Propiedad que funciona con un régimen de garantías dirigido a proteger la propiedad inmobiliaria, difícilmente puede renunciar a las funciones de control estatal y a la garantía de un control efectivo de las inscripciones que se practican en el referido Registro.

65. En cualquier caso, en lo que respecta al asunto principal, el régimen de control que, según expuso el Gobierno checo, ha sido establecido para los abogados checos no ofrece suficientes garantías. [17]

17 — En la vista, el Gobierno checo explicó, en relación con las legitimaciones de firmas, que los registros que llevan los notarios y los abogados en la República Checa al efecto se controlan con regularidad. Los registros que llevan los notarios se controlan en dos niveles, con intervención, en uno de ellos, del Ministerio de Justicia, mientras que los de los abogados son controlados únicamente por el Colegio de Abogados.

66. Teniendo en cuenta la información de que dispone el Tribunal de Justicia, opino que tal régimen no permite un control real, serio y eficaz, comparable a los controles que se ejercen sobre los notarios de los países del sistema latino, que son merecedores de un alto grado de confianza.

67. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que, en respuesta a la segunda cuestión prejudicial, declare que el artículo 56 TFUE no se opone a una disposición nacional, como el artículo 31 del GBG, por la que se reserva a los tribunales y los notarios la legitimación de las firmas que consten en los documentos necesarios para la creación o la transferencia de derechos reales inmobiliarios.

IV. Conclusión

68. A la luz de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo Civil y Penal, Austria):

«Ni las disposiciones de la Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados, ni el artículo 56 TFUE se oponen a que un Estado miembro reserve a los notarios la legitimación de las firmas que consten en los documentos necesarios para la creación o la transferencia de derechos reales inmobiliarios.»