SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 23 de septiembre de 2003 *

En el asunto C-452/01,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Verwaltungsgerichtshof (Austria), destinada a obtener, en el procedimiento iniciado por

Margarethe Ospelt

y

Schlössle Weissenberg Familienstiftung,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 6 del Tratado CE (actualmente artículo 12 CE, tras su modificación) y 73 B a 73 D, 73 F y 73 G del Tratado CE (actualmente artículos 56 CE a 60 CE),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissochet (Ponente), M. Wathelet, R. Schintgen y C.W.A. Timmermans, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann y V. Skouris, las Sras. F. Macken y N. Colneric y los Sres. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues y A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Sra. Ospelt y Schlössle Weissenberg Familienstiftung, por el Sr. C. Hopp, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. H. Dossi, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno del Principado de Liechtenstein, por la Sra. A. Entner-Koch, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno noruego, por la Sra. I. Holten, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. G. Braun y la Sra. M. Patakia, en calidad de agentes;

— en nombre del Órgano de Vigilancia de la AELC, por las Sras. E. Wright y D. Sif Tynes, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Sra. Ospelt y de Schlössle Weissenberg Familienstiftung, representadas por el Sr. C. Hopp; del Gobierno austriaco, representado por los Sres. P. Kustor y H. Kraft, en calidad de agentes; del Gobierno noruego, representado por la Sra. I. Holten; de la Comisión, representada por el Sr. G. Braun y la Sra. M. Patakia, y del Órgano de Vigilancia de la AELC, representado por las Sras. E. Wright y D. Sif Tynes, expuestas en la vista de 7 de enero de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de abril de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 19 de octubre de 2001, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de noviembre siguiente, el Verwaltungsgerichtshof planteó, con arreglo al artículo 234 CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 6 del Tratado CE (actualmente artículo 12 CE, tras su modificación) y 73 B a 73 D, 73 F y 73 G del Tratado CE (actualmente artículos 56 CE a 60 CE).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un procedimiento iniciado por la Sra. Ospelt y Schlössle Weissenberg Familienstiftung (en lo sucesivo, «Fundación») contra una resolución mediante la cual la Grundverkehrslandeskommission des Landes Vorarlberg rechazaba la cesión a la Fundación de un terreno que pertenecía a la Sra. Ospelt debido a que no se cumplían los requisitos de adquisición de los terrenos agrícolas y forestales establecidos por la legislación del Land de Vorarlberg (Austria).

Marco jurídico

Derecho comunitario y Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo

3 A tenor del artículo 6, párrafo primero, del Tratado:

«En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.»

4 El artículo 73 B, apartado 1, del Tratado establece lo siguiente:

«En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.»

5 Según el artículo 73 C, apartado 1, del Tratado:

«Lo dispuesto en el artículo 73 B se entenderá sin perjuicio de la aplicación a terceros países de las restricciones que existan el 31 de diciembre de 1993 de conformidad con el Derecho nacional o con el Derecho comunitario en materia de movimientos de capitales, con destino a terceros países o procedentes de ellos, que supongan inversiones directas, incluidas las inmobiliarias [...].»

6 El artículo 40 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»), estipula lo siguiente:

«En el marco de las disposiciones del presente Acuerdo, quedarán prohibidas entre las Partes Contratantes las restricciones de los movimientos de capitales pertenecientes a personas residentes en los Estados miembros de las CE o en los Estados de la AELC, así como las discriminaciones de trato por razón de la nacionalidad o de la residencia de las partes o del lugar donde se hayan invertido los capitales. En el Anexo XII figuran las disposiciones necesarias para la aplicación del presente artículo.»

7 El citado anexo XII declara aplicable al Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo, «EEE») la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178, p. 5). El anexo I de dicha Directiva, que establece una nomenclatura de los movimientos de capitales que ha mantenido el valor indicativo que le era propio para definir el concepto de movimientos de capitales (véase la sentencia de 16 de marzo de 1999, Trummer y Mayer, C-222/97, Rec. p. I-1661, apartado 21), precisa que este concepto incluye las operaciones mediante las cuales los no residentes efectúan inversiones inmobiliarias en el territorio de un Estado miembro.

8 El artículo 6 del Acuerdo EEE prevé, entre otras cosas, que las disposiciones de dicho Acuerdo, en la medida en que sean esencialmente idénticas a las normas correspondientes del Tratado, «se interpretarán, en su ejecución y aplicación, de conformidad con las resoluciones pertinentes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictadas con anterioridad a la fecha de la firma del presente Acuerdo».

Normativa austriaca

9 En virtud del artículo VII de la Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 (Ley de modificación de la Ley constitucional federal austriaca de 1974, BGBl. nº 444), los Länder están facultados para someter las transacciones inmobiliarias a restricciones administrativas en aras del interés general consistente en el mantenimiento, el fortalecimiento o la creación de una población de agricultores viable.

10 Por lo que se refiere al Land de Vorarlberg, la Vorarlberger Grundverkehrsgesetz (Ley relativa a las transacciones inmobiliarias), de 23 de septiembre de 1993 (LGBl. 1993/61), en su versión modificada (LGBl. 1995/11, 1996/9, 1997/21 y 1997/85; en lo sucesivo, «VGVG»), establece lo siguiente en su artículo 1:

«1. Estarán sujetas a las disposiciones de la presente Ley las transacciones sobre

a) terrenos agrícolas y forestales,

b) terrenos edificables,

c) propiedades inmobiliarias en la medida en que ciudadanos extranjeros adquieran derechos sobre ellas.

[...]

3. La presente Ley tiene por objeto:

a) mantener los terrenos agrícolas y forestales de las explotaciones agrícolas familiares con el fin de mejorar sus condiciones estructurales de acuerdo con las circunstancias naturales del Land,

[...]

c) mantener una distribución de la propiedad de la tierra lo más amplia posible, socialmente sostenible y acorde con las dimensiones del Land y

d) someter a restricciones la adquisición de propiedades inmobiliarias por parte de extranjeros que no estén asimilados a los nacionales por el Derecho de la Unión Europea.»

11 El artículo 3, apartado 1, de la VGVG dispone lo siguiente:

«En la medida en que así se desprenda del Derecho de la Unión Europea, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2, las normas relativas a la adquisición de propiedades inmobiliarias por parte de extranjeros no se aplicarán a:

[...]

e) las personas y sociedades que pretendan efectuar inversiones directas, inversiones inmobiliarias y otras operaciones a las que se aplique la libre circulación de capitales.»

12 El artículo 4, apartado 1, de la VGVG tiene el siguiente tenor:

«Las transacciones relativas a terrenos agrícolas o forestales deberán ser autorizadas por las autoridades competentes en materia de transacciones inmobiliarias cuando tengan por objeto alguno de los siguientes derechos:

a) el derecho de propiedad,

b) el derecho de superficie [...],

c) el derecho de uso o de usufructo,

d) el derecho de arrendamiento de explotaciones agrícolas,

[...]»

13 El artículo 5 de la VGVG establece lo siguiente:

«1. La adquisición sólo será autorizada,

a) en el caso de los terrenos agrícolas, cuando la adquisición redunde en beneficio del interés general en mantener una población de agricultores eficaz y el propio adquirente explote el terreno en el marco de una explotación agrícola y, además, tenga en la misma su residencia permanente o, de no ser así, cuando dicha adquisición no sea contraria a la conservación y creación de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas económicamente viables,

b) en el caso de los terrenos forestales, cuando la adquisición no sea contraria al interés de la silvicultura en particular ni al interés económico en general,

[...]

2. En particular, los requisitos establecidos en el apartado 1 no se cumplirán cuando:

a) el terreno se destine, sin una razón importante que lo justifique, a un uso distinto del agrícola o forestal,

[...]

c) deba presumirse que el terreno se adquiere únicamente para la creación o la ampliación de un latifundio o de un coto de caza,

d) deba presumirse que la explotación directa de los terrenos no está garantizada a largo plazo o que el adquirente no posee los conocimientos especializados necesarios para ello,

e) se altere, sin una razón imperativa que lo justifique, la buena distribución de la propiedad rústica conseguida en el marco de un procedimiento de concentración parcelaria,

[...]»

14 El artículo 11 de la VGVG establece excepciones a la exigencia de autorización para una serie de adquisiciones, en particular aquellas que se efectúen entre parientes por consanguinidad o afinidad en línea recta y las que se realicen por los herederos legales en caso de sucesión o de legado.

15 Según el artículo 25 de la VGVG, en caso de que se deniegue dicha autorización, el acto de transmisión pierde sus efectos jurídicos con carácter retroactivo.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

16 La Sra. Ospelt, nacional del Principado del Liechtenstein, es propietaria de un terreno de 43.532 m^2, en el que reside, situado en Zwischenwasser, en el Land de Vorarlberg. Esta propiedad comprende un castillo en el que vive la Sra. Ospelt. La mayoría de las demás parcelas que constituyen esta propiedad son terrenos agrícolas que están arrendados a agricultores. También incluye parcelas que son terrenos forestales.

17 El 16 de abril de 1998, la totalidad de la propiedad fue aportada mediante escritura pública al patrimonio de la Fundación, que está establecida en el Principado de Liechtenstein y cuya primera beneficiaria es la Sra. Ospelt. Dicha aportación perseguía evitar la división por herencia de este patrimonio familiar. La Fundación declaraba que tenía intención de seguir arrendando los terrenos agrícolas a los mismos agricultores que antes.

18 El 22 de abril de 1998, se solicitó a la Grundverkehrslandeskommission des Landes Vorarlberg la autorización exigida por el artículo 4, apartado 1, de la VGVG (en lo sucesivo, «autorización previa»). Ésta desestimó la solicitud por considerar que no se cumplían los requisitos para la adquisición por parte de extranjeros.

19 El Unabhängiger Verwaltungssenat (Austria), ante el que recurrieron la Sra. Ospelt y la Fundación, denegó asimismo la autorización previa, mediante resolución de 19 de octubre de 1998, debido a que la Fundación, al igual que la

Sra. Ospelt, no ejercía una actividad agrícola ni tenía previsto ejercerla en el futuro y a que una transacción como ésta era contraria a los objetivos de interés público que persigue la VGVG en relación con la conservación y creación de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas económicamente viables. Consideró que este motivo de denegación era igualmente aplicable cuando, como en el asunto objeto del procedimiento principal, el terreno controvertido no era explotado por la persona hasta entonces propietaria.

20 La Sra. Ospelt y la Fundación interpusieron recurso contra dicha resolución ante el Verfassungsgerichtshof (Austria). Mediante resolución de 26 de septiembre de 2000, éste se inhibió y remitió el asunto al Verwaltungsgerichtshof.

21 En la resolución de remisión, el Verwaltungsgerichtshof señalaba que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 1 de junio de 1999, Konle (C-302/97, Rec. p. I-3099), declaró, por lo que se refiere a los terrenos edificables, que pueden imponerse restricciones a la libre circulación de capitales en aras de objetivos de ordenación del territorio. Por una parte, destacaba que, sin embargo, el Tribunal de Justicia aún no había apreciado si los objetivos perseguidos por un régimen de autorización previa como aquel de que se trata en el procedimiento principal, relativo a los terrenos agrícolas y forestales y establecido en interés del sector agrícola, pueden justificar restricciones a la libertad de los movimientos de capitales. Por otra parte, estimaba que el Tribunal de Justicia tampoco había examinado en su sentencia Konle, antes citada, si dicho régimen de autorización previa, que siempre ha sido juzgado necesario por el legislador del Land de Vorarlberg y que se aplica de manera no discriminatoria, puede ser considerado necesario a la luz de los objetivos citados.

22 En tales circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 12 CE (antiguo artículo 6 del Tratado CE) y los artículos 56 CE y siguientes (antiguos artículos 73 B y siguientes del

Tratado CE) en el sentido de que las normas mediante las que se someten a restricciones administrativas las transacciones sobre terrenos agrícolas y forestales para proteger el interés general en el mantenimiento, el fortalecimiento o la creación de una población de agricultores económicamente viable están permitidas a la luz de las libertades fundamentales garantizadas en una disposición de Derecho comunitario, en particular la libre circulación de capitales, incluso frente a Estados miembros del EEE en su condición de "terceros países" en virtud del artículo 56 CE, apartado 1 [...]?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿deben interpretarse el artículo 12 CE [...] y los artículos 56 CE y siguientes [...] en el sentido de que el hecho de que las demandantes debieran someterse, con arreglo a [la VGVG] a un procedimiento de autorización, en relación con las transacciones sobre terrenos agrícolas, antes incluso de la inscripción del derecho de propiedad en el registro de la propiedad infringe el Derecho comunitario y viola una libertad fundamental de las demandantes garantizada por una disposición de Derecho comunitario aplicable también frente a los Estados miembros del EEE en su condición de "terceros países" en virtud del artículo 56 CE, apartado 1 [...]?»

Sobre la primera cuestión

23 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente persigue saber si unas normas como las de la VGVG que someten a restricciones administrativas las transacciones relativas a terrenos agrícolas y forestales, en el supuesto de que los artículos 6 y 73 B a 73 D, 73 F y 73 G del Tratado no se opongan a su aplicación a dichas transacciones entre los nacionales de los Estados miembros, pueden admitirse asimismo, a la luz de los artículos citados, en relación con las transacciones entre los nacionales de los Estados miembros y los de un país tercero. Así pues, habida cuenta de los datos fácticos del litigio principal y del

tenor de las cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente parece considerar implícitamente al Principado de Liechtenstein, miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (en lo sucesivo, «AELC»), como un tercer país en el sentido del artículo 73 B del Tratado.

24 Con carácter preliminar, es necesario recordar que, si bien el artículo 222 del Tratado CE (actualmente artículo 295 CE) no cuestiona la facultad de los Estados miembros para adoptar un régimen de adquisición de la propiedad inmobiliaria que establezca medidas específicas para las transacciones relativas a los terrenos agrícolas y forestales, dicho régimen no puede eludir las reglas fundamentales del Derecho comunitario y en especial las de no discriminación, libertad de establecimiento y libertad de movimientos de capitales (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de noviembre de 1984, Fearon, 182/83, Rec. p. 3677, apartado 7, y Konle, antes citada, apartados 7 y 22). En términos más particulares, el Tribunal de Justicia ha declarado que el alcance de las medidas nacionales que regulan la adquisición de la propiedad inmobiliaria debe examinarse a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a los movimientos de capitales (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2002, Reisch y otros, asuntos acumulados C-515/99, C-519/99 a C-524/99 y C-526/99 a C-540/99, Rec. p. I-2157, apartados 28 a 31).

25 Por otro lado, el Acuerdo EEE, del que son parte, entre otros, la República de Austria desde el 1 de enero de 1994 y el Principado de Liechtenstein desde el 1 de mayo de 1995 (Decisión nº 1/95 del Consejo del EEE, de 10 de marzo de 1995, sobre la entrada en vigor del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo respecto del Principado de Liechtenstein, DO L 86, p. 58), estipula en su artículo 40 que «en el marco de las disposiciones del presente Acuerdo, quedarán prohibidas entre las Partes Contratantes las restricciones de los movimientos de capitales pertenecientes a personas residentes en los Estados miembros de las CE o en los Estados de la AELC, así como las discriminaciones de trato por razón de la nacionalidad o de la residencia de las partes o del lugar donde se hayan invertido los capitales».

26 El anexo XII del Acuerdo EEE, que contiene las disposiciones necesarias para la aplicación de su artículo 40, declara aplicables al EEE la Directiva 88/361 y el anexo I de dicha Directiva.

27 Las estipulaciones del artículo 40 y del anexo XII del Acuerdo EEE son aplicables en el litigio principal, que se refiere a una transacción entre nacionales de Estados que son parte de dicho Acuerdo. El Tribunal de Justicia puede interpretarlas ya que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro le ha planteado una cuestión sobre el alcance en ese mismo Estado de un acuerdo que forma parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario (véanse las sentencias de 15 de junio de 1999, Andersson y Wåckerås-Andersson, C-321/97, Rec. p. I-3551, apartados 26 a 31, y de 15 de mayo de 2003, Salzmann, C-300/01, Rec. p. I-4899, apartado 65).

28 Pues bien, de dichas estipulaciones resulta que las reglas en ellas enunciadas y que prohíben las restricciones de los movimientos de capitales y la discriminación son idénticas, por lo que respecta a las relaciones entre los Estados parte del Acuerdo EEE, ya sean miembros de la Comunidad o miembros de la AELC, a las que impone el Derecho comunitario en las relaciones entre los Estados miembros. Por tanto, las medidas nacionales relativas a las adquisiciones de terrenos agrícolas y forestales no pueden sustraerse a la aplicación de las citadas reglas, al igual que sucede en el Derecho comunitario.

29 Además, una de las principales finalidades del Acuerdo EEE es la máxima realización posible de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en todo el EEE, de modo que el mercado interior realizado en el territorio de la Comunidad se extienda a los Estados de la AELC. Con tal fin, varias estipulaciones de dicho Acuerdo tienen por objeto garantizar que éste se interprete de la manera más uniforme posible en todo el EEE (véase el dictamen 1/92, de 10 de abril de 1992, Rec. p. I-2821). En este marco, corresponde al Tribunal de Justicia velar por que las disposiciones del Acuerdo EEE que sean fundamentalmente idénticas a las del Tratado se interpreten de manera uniforme dentro de los Estados miembros.

30 Sería contrario a este objetivo de uniformidad en la aplicación de las reglas relativas a la libertad de movimientos de capitales en el EEE que un Estado como la República de Austria, que es parte de dicho Acuerdo, cuya entrada en vigor se

produjo el 1 de enero de 1994, pueda mantener, después de su adhesión a la Unión Europea el 1 de enero de 1995, una legislación que restringe esta libertad en relación con otro Estado parte de tal Acuerdo basándose en el artículo 73 C del Tratado.

31 En tales circunstancias, desde el 1 de mayo de 1995, fecha de entrada en vigor del Acuerdo EEE respecto del Principado de Liechtenstein, y en los sectores que abarca dicho Acuerdo, los Estados miembros ya no pueden invocar el artículo 73 C en relación con el Principado de Liechtenstein. En consecuencia, al contrario de lo que sostiene el Gobierno austriaco, al Tribunal de Justicia no le corresponde examinar, sobre la base de dicha disposición, si las restricciones de los movimientos de capitales entre Austria y Liechtenstein derivadas de la VGVG estaban ya vigentes en lo fundamental el 31 de diciembre de 1993 y si, por tanto, podían mantenerse en virtud del mismo artículo.

32 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que normas como las de la VGVG que someten a restricciones administrativas las transacciones relativas a terrenos agrícolas y forestales, cuando se trata de una transacción entre nacionales de Estados parte del Acuerdo EEE, deben apreciarse a la luz del artículo 40 y del anexo XII de dicho Acuerdo, estipulaciones que revisten el mismo alcance jurídico que las disposiciones del artículo 73 B del Tratado que son fundamentalmente idénticas.

Sobre la segunda cuestión

33 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si los artículos 6, 73 B a 73 D, 73 F y 73 G del Tratado se oponen a un procedimiento de autorización previa como el que establece la VGVG en el caso de las transacciones relativas a terrenos agrícolas.

34 Unas medidas que, como aquellas de que se trata en el procedimiento principal, restringen por su propio objetivo la libertad de circulación de capitales (véase, en este sentido, la sentencia Konle, antes citada, apartado 39) pueden aun así admitirse si, por una parte, persiguen de manera no discriminatoria un objetivo de interés general y, por otra, respetan el principio de proporcionalidad, es decir, si son adecuadas para garantizar la realización del objetivo perseguido y no van más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Konle, apartado 40, y Salzmann, apartado 42). Además, por lo que respecta a la concesión de una autorización previa, estas medidas deben basarse en criterios objetivos, conocidos de antemano y que permitan a cualquier persona afectada por una medida restrictiva de este tipo disponer de un medio de impugnación jurisdiccional (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de febrero de 2001, Analir y otros, C-205/99, Rec. p. I-1271, apartado 38).

35 En primer lugar, por lo que se refiere al requisito de no discriminación, del artículo 3 de la VGVG resulta que las normas relativas a la adquisición de propiedades inmobiliarias por parte de extranjeros no se aplican , «en la medida en que así se desprenda del Derecho de la Unión Europea», «a las personas y sociedades que pretendan efectuar [...] inversiones inmobiliarias y otras operaciones a las que se aplique la libre circulación de capitales». Estas disposiciones respetan la exigencia de igualdad de trato entre los adquirentes austriacos y las personas que no tengan esa nacionalidad, que residan en un Estado miembro y que ejerzan las libertades garantizadas por el Tratado (véase, en este sentido, la sentencia Reisch y otros, antes citada, apartado 34).

36 Sin embargo, las citadas disposiciones no hacen referencia expresa al Acuerdo EEE ni al ejercicio de la libre circulación de capitales por los residentes de los Estados parte de dicho Acuerdo. Así pues, parecen limitar a los residentes de los Estados miembros la asimilación con los nacionales. Por tanto, no es seguro que puedan oponerse a las prácticas discriminatorias contra los residentes de Estados de la AELC que sean parte del Acuerdo EEE y no sean miembros de la Comunidad. Dado que no se han presentado ante el Tribunal de Justicia elementos adicionales, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, a la luz de las demás disposiciones del artículo 3 y del conjunto de la VGVG, puede interpretarse esta legislación, a este respecto, de una manera compatible con el artículo 40 del EEE.

37 En cambio, por lo que respecta al requisito de residencia impuesto en el artículo 5, apartado 1, letra a), de la VGVG, consta que se estableció en el marco de una normativa sobre propiedad inmobiliaria rural que persigue objetivos específicos de conservación de una población de agricultores y de explotaciones viables. Al contrario de lo que alegan la Sra. Ospelt y la Fundación, no realiza distinción alguna entre los nacionales austriacos y los de otros Estados miembros de la Comunidad o, en sentido más amplio, de Estados parte del Acuerdo EEE. Por tanto, no reviste *a priori* carácter discriminatorio (véase, en este sentido, la sentencia Fearon, antes citada, apartado 10).

38 En segundo lugar, por lo que se refiere al requisito relativo a la finalidad de las medidas nacionales controvertidas, no cabe ninguna duda de que la VGVG persigue objetivos de interés general que pueden justificar restricciones a la libertad de movimientos de capitales.

39 Por una parte, conservar la población agrícola, 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 y favorecer un uso razonable de las tierras disponibles, luchando contra la presión inmobiliaria y previniendo los riesgos naturales, constituyen objetivos sociales.

40 Por otra parte, como afirman el Gobierno austriaco y la Comisión, estos objetivos corresponden a los de la política agrícola común, que, según el artículo 39, apartado 1, letra b), del Tratado CE [actualmente artículo 33 CE, apartado 1, letra b)], persigue «garantizar [...] un nivel de vida equitativo a la población agrícola» y en cuya elaboración deben tenerse en cuenta, con arreglo al apartado 2, letra a), del citado artículo, «las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas».

41 En tercer lugar, por lo que respecta al requisito de proporcionalidad, procede recordar que un régimen de autorización puede en determinados casos ser necesario y proporcionado respecto a los fines perseguidos si no pueden alcanzarse los mismos objetivos con medidas menos restrictivas, en particular, mediante un sistema de declaraciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 1995, Sanz de Lera y otros, asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, Rec. p. I-4821, apartados 23 a 28; Konle, antes citada, apartado 44, y de 4 de junio de 2002, Comisión/Francia, C-483/99, Rec. p. I-4781, apartado 46).

42 Esto se cumple cuando las autoridades nacionales intentan controlar la evolución de la estructura de la propiedad agrícola fijándose objetivos como los de la VGVG.

43 En efecto, el objetivo de apoyo y de desarrollo de una agricultura viable, sobre la base de consideraciones sociales y relativas a la ordenación del territorio, implica que los terrenos destinados a la agricultura mantengan su uso y que sigan explotándose en condiciones satisfactorias. En tales circunstancias, el control previo realizado por las autoridades competentes no responde únicamente a una necesidad de información, sino que persigue garantizar que la transmisión de los terrenos agrícolas no dé lugar al cese de su explotación ni a una utilización que presente un riesgo de incompatibilidad con su destino duradero a las necesidades de la agricultura.

44 Un control realizado por las autoridades nacionales posteriormente a la cesión de dichos terrenos no ofrecería las mismas garantías. Tal control no podría impedir una cesión que fuera contraria a la citada finalidad de continuidad de la explotación y por tanto no cumpliría el citado objetivo. Además, las intervenciones *a posteriori,* tales como medidas de anulación de la transacción, sanciones o decisiones de expulsión, sólo podrían ser adoptadas por órganos jurisdiccionales y provocarían retrasos incompatibles con las exigencias de continuidad de la explotación y buena gestión de la propiedad de la tierra. Así, la seguridad jurídica se vería alterada, cuando constituye una de las preocupaciones esenciales de cualquier régimen de transmisión de la propiedad inmobiliaria.

45 Por tanto, a diferencia de las medidas de control destinadas a prohibir la edificación de residencias secundarias a raíz de la cesión de terrenos edificables, que pueden adoptarse después de la transacción sin perjudicar a esta finalidad (véase, en este sentido, la sentencia Reisch y otros, antes citada, apartados 37 a 39), disposiciones nacionales como las de la VGVG sólo pueden alcanzar los objetivos establecidos si no se menoscaba de manera irremediable la vocación agrícola de los terrenos. En tales circunstancias, no puede rechazarse el propio principio de un régimen de autorización previa. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha admitido que un régimen de este tipo en materia de adquisición de la propiedad no es necesariamente contrario al Derecho comunitario (véase la sentencia Konle, antes citada, apartado 45).

46 No obstante, el mecanismo de autorización previa que se adopte no debe, por su procedimiento de aplicación y los requisitos de fondo que establezca, ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

47 Pues bien, uno de los requisitos fijados por la VGVG no cumple plenamente estas exigencias.

48 En efecto, si bien la VGVG se basa en criterios que permiten a los inversores interesados conocer las circunstancias específicas y objetivas en que se accederá a su solicitud (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 50), su artículo 5, apartado 1, letra a), supedita la adquisición de terrenos agrícolas a una condición restrictiva que no es necesaria en todos los supuestos, a la luz de los objetivos perseguidos por dicha Ley.

49 En el litigio principal, la transacción entre la Sra. Ospelt y la Fundación se rechazó, con arreglo al artículo 5, apartado 1, letra a), de la VGVG, debido a que la Fundación no ejercía una actividad agrícola, a que tampoco tenía previsto

ejercerla en el futuro y a que la adquisición de terrenos agrícolas con el fin de arrendarlos de nuevo a agricultores era contraria al objetivo de la VGVG consistente en garantizar que los adquirentes de terrenos agrícolas los exploten ellos mismos. El Unabhängiger Verwaltungssenat precisó que estos motivos eran igualmente aplicables cuando, como en el caso de autos, los terrenos controvertidos era explotados antes de la transacción por personas distintas del propietario. Al resolver así, la autoridad competente parecía basarse en la circunstancia de que no se cumplía el requisito establecido en el artículo 5, apartado 1, letra a), de la VGVG, según el cual el adquirente debe explotar personalmente el terreno en el marco de una explotación agrícola en la cual tenga también su residencia.

50 Pues bien, si las autoridades nacionales interpretasen la VGVG en el sentido de que, en cualquier circunstancia, supedita la expedición de la autorización previa para transferir la propiedad al cumplimiento de este requisito, dicha norma iría más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de interés general que persigue y debería ser considerada, a este respecto, incompatible con la libertad de movimientos de capitales.

51 Así, cuando, en una situación como la del litigio principal, el terreno objeto de la cesión en el momento de la venta no está explotado por el propietario sino por un agricultor arrendatario, un requisito de este tipo impide la realización de tal cesión en beneficio de un nuevo propietario que tampoco explote el terreno y que no resida en él pero que se haya comprometido a mantener las condiciones de explotación de este terreno por el mismo arrendatario. Al reservar la posibilidad de adquisición y de explotación a los agricultores que disponen de recursos que les permitan ser propietarios de los terrenos de que se trata, dicho requisito tiene la consecuencia de limitar las posibilidades de arrendamiento que se ofrecen a los agricultores que no disponen de estos recursos. Por otra parte, impide que las personas jurídicas, incluidas las que tengan por objeto la explotación agrícola, puedan adquirir un terreno agrícola. En consecuencia, el citado requisito se opone a proyectos de cesión que, en sí mismos, no cuestionan en modo alguno el destino agrícola y la continuidad en la explotación de terrenos por agricultores o personas jurídicas tales como las agrupaciones de agricultores.

52 Además, como alega el Gobierno del Principado de Liechtenstein, otras medidas menos restrictivas de la libertad de movimientos de capitales podrían contribuir al mismo objetivo de conservación de una población de agricultores viable. Por ejemplo, la cesión de terrenos agrícolas a una persona jurídica podría llevar aparejadas obligaciones particulares, tales como la de arrendar el terreno a largo plazo. También podrían establecerse mecanismos en los que los arrendatarios tuvieran un derecho de tanteo y, en el supuesto de que éstos no adquiriesen el terreno, pudieran adquirirlo otros propietarios que no lo explotasen pero se comprometiesen a mantener el destino agrícola de dicho terreno.

53 Sin embargo, en el artículo 5, apartado 1, letra a), la VGVG prevé que puede autorizarse la adquisición, aunque no se cumpla el requisito contemplado en los apartados 48 a 52 de la presente sentencia, cuando dicha adquisición «no sea contraria a la conservación y creación de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas económicamente viables». Si, habida cuenta de esta disposición, las autoridades nacionales interpretasen la VGVG en el sentido de que, según las circunstancias, puede emitirse una autorización previa en favor de unas personas que no sean agricultores residentes en los terrenos de que se trate pero que den las garantías necesarias para que se mantenga el destino agrícola de dichos terrenos, la VGVG no restringiría la libertad de movimientos de capitales más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos.

54 Por tanto, procede responder a la segunda cuestión que los artículos 73 B a 73 D, 73 F y 73 G del Tratado no se oponen a que la adquisición de terrenos agrícolas se supedite a la emisión de una autorización previa como la que establece la VGVG. Sin embargo, los citados artículos se oponen a que dicha autorización se deniegue en cualquier circunstancia debido a que el adquirente no explota personalmente los terrenos de que se trata en el marco de una explotación agrícola y no tiene su residencia en ella.

Costas

55 Los gastos efectuados por los Gobiernos austriaco, del Principado de Liechtenstein y noruego, así como por la Comisión y el Órgano de Vigilancia de la AELC, que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgerichtshof mediante resolución de 19 de octubre de 2001, declara:

1) Normas como las de la Vorarlberger Grundverkehrsgesetz (Ley relativa a las transacciones inmobiliarias), de 23 de septiembre de 1993, en su versión modificada, que someten a restricciones administrativas las transacciones relativas a terrenos agrícolas y forestales, cuando se trata de una transacción

entre nacionales de Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992, deben apreciarse a la luz del artículo 40 y del anexo XII de dicho Acuerdo, estipulaciones que revisten el mismo alcance jurídico que las disposiciones del artículo 73 B del Tratado (actualmente artículo 56 CE) que son fundamentalmente idénticas.

2) El artículo 73 B del Tratado y los artículos 73 C, 73 D, 73 F y 73 G del Tratado CE (actualmente artículos 57 CE a 60 CE) no se oponen a que la adquisición de terrenos agrícolas se supedite a la emisión de una autorización previa como la que establece dicha Ley. Sin embargo, los citados artículos se oponen a que dicha autorización se deniegue en cualquier circunstancia debido a que el adquirente no explota personalmente los terrenos de que se trata en el marco de una explotación agrícola y no tiene su residencia en ella.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de septiembre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias