SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)
de 1 de diciembre de 2005 *

En el asunto C-213/04,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el l'Oberster Gerichtshof (Austria), mediante resolución de 29 de abril de 2004, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de mayo de 2004, en el procedimiento entre

Ewald Burtscher

y

Josef Stauderer,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

integrado por el Sr. A. Rosas, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský, J.-P. Puissochet (Ponente), S. von Bahr y U. Lõhmus, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretaria: Sra. K. Sztranc, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de julio de 2005;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Sr. Burtscher, por los Sres. G. Lins y T. Lins, Rechtsanwälte;

— en nombre del Sr. Stauderer, por el Sr. W. Weh, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. E. Riedl y la Sra. S. Pfanner, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. E. Braquehais Conesa, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. G. Braun y H. Støvlbaek, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de septiembre de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 56 CE.

2 Dicha petición se remitió en el marco de una demanda presentada por el Sr. Burtscher, propietario de una vivienda y de un terreno sitos en el término municipal de Sonntag, que tenía por objeto obtener el desahucio del Sr. Stauderer, titular de un contrato de arrendamiento de larga duración relativo a los citados bienes inmuebles y que reivindica su derecho a la adquisición de los mismos.

Marco jurídico

Derecho comunitario

3 El artículo 56 CE, apartado 1, 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.»

Legislación austriaca

4 La Ley de revisión de la Constitución Federal (Bundes-Verfassungsgesetznovelle, BGBl. 276/1992), de 5 de junio de 1992, atribuyó a los Länder competencias para establecer controles administrativos en materia de transacciones inmobiliarias relativas a terrenos edificables.

5 En virtud del artículo VII de la Ley de revisión de la Constitución Federal de 1974 (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 BGBl. nº 444), los Länder tienen asimismo competencias para someter los negocios jurídicos sobre bienes inmuebles a restricciones administrativas en aras del interés general consistente en el mantenimiento, el fortalecimiento o la creación de una población de agricultores viable.

6 Por lo que se refiere al Land de Vorarlberg, la Ley de negocios jurídicos sobre bienes inmuebles (Vorarlberger Grundverkehrsgesetz, LGBl. 61/1993), de 23 de septiembre de 1993, en su versión modificada (LGBl. 29/2000) (en lo sucesivo, «VGVG»), establece lo siguiente en su artículo 1, denominado «Adquisiciones no sujetas a autorización, declaración»:

«1. Las adquisiciones de terrenos edificados, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, no estarán sujetas a la autorización de la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias cuando el adquirente presente ante la comisión del Land encargada de tales transacciones o ante el ayuntamiento en cuyo término municipal esté sito el terreno, una declaración escrita con arreglo a los apartados 2 a 4.

2. El adquirente declarará

a) que el terreno está edificado,

b) que tiene la nacionalidad austriaca o —si no se trata de una persona física— que no tiene la consideración de [persona jurídica] extranjera de conformidad con el artículo 2, apartado 4, letras b) a d), o que se encuentra en alguna de las condiciones contempladas en el artículo 3, apartados 1 y 2, y que

c) la adquisición está destinada a residencia secundaria o no lo está.

3. El adquirente acompañará a su declaración documentos que acrediten su identidad y su nacionalidad o en los que conste que no tiene la consideración de [persona jurídica] extranjera con arreglo al artículo 2, apartado 4, letras b) a d), o que está equiparado [a un nacional austriaco] en virtud del artículo 3. En la medida de lo posible habrán de presentarse certificados al efecto.

[...]»

7 El artículo 17 de la VGVG tiene la siguiente redacción:

«1. La solicitud a la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias para obtener una autorización deberá presentarse por escrito. Habrá de contener los datos y documentos necesarios para la decisión, especialmente aquellos relativos a la finalidad que se persiga con la adquisición del inmueble, así como una copia certificada conforme de los documentos que acrediten el derecho del adquirente.

2. La solicitud podrá presentarse incluso antes de la celebración del contrato en que se base la adquisición sujeta a autorización, en cuyo caso contendrá los puntos fundamentales de la transacción proyectada y llevará la firma de todas las partes. Cuando el contrato en que se base la adquisición del derecho ya se haya celebrado, la solicitud de autorización se presentará o la declaración se entregará dentro de los tres meses posteriores a la celebración del mismo.

[...]»

8 El artículo 29 de la VGVG prevé lo siguiente:

«1. En tanto no se haya obtenido la autorización o no se haya presentado la declaración a las que obliga la presente Ley, no podrá ejecutarse el contrato celebrado; en particular, el derecho de que se trate no podrá inscribirse en el Registro de la Propiedad. No obstante, las partes estarán vinculadas por el contrato.

2. Si la autorización fuera denegada o si, transcurridos dos años desde la expiración del plazo previsto en la última frase del artículo 17, apartado 2, no se hubiera solicitado la autorización o no se hubiera presentado la declaración contemplada en el artículo 7, el contrato será nulo de pleno derecho con carácter retroactivo».

9 A tenor del artículo 32 de la VGVG:

«1. Cuando un contrato resulte nulo como consecuencia de la negativa a conceder la autorización o del transcurso del plazo previsto en el artículo 29, apartado 2,

el vendedor podrá oponerse a la restitución al comprador si ignoraba y no tenía obligación de saber que el acto estaba sujeto al requisito de autorización o de declaración con arreglo al artículo 7 o que no se cumplían los requisitos relativos a la autorización o a la emisión de la declaración.

2. En caso de que se declare la nulidad del contrato, el vendedor podrá exigir la cancelación de los derechos inscritos en el registro que no hubieran sido adquiridos creyendo de buena fe en la validez de los mismos con arreglo al artículo 31, apartado 5, en particular previa la correspondiente anotación en virtud del artículo 31, apartado 2.

[...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

10 El Sr. Burtscher es propietario de un terreno edificado en el municipio de Sonntag, que su madre le transmitió en 1995.

11 El Sr. Stauderer, de nacionalidad alemana, había convenido en 1974 con los padres del Sr. Burtscher, a la sazón propietarios del referido terreno edificado, comprar el inmueble por un precio de 250.000 ATS. A partir de aquella fecha, el Sr. Stauderer llevó a cabo importantes obras de renovación del inmueble. Desde entonces utiliza esa propiedad como residencia secundaria.

12 En 1975, los padres del Sr. Burtscher celebraron con el Sr. Stauderer simultáneamente dos contratos. Por un lado, firmaron un «contrato de arrendamiento» de una duración de 99 años, sin posibilidad de resolución. Este

contrato, que estipulaba que los derechos y obligaciones que contenía se transmitirían a los derecho habientes de las partes, preveía el pago de una renta mensual de 291 ATS, así como un anticipo sobre el alquiler de 350.000 ATS. En virtud de ese mismo contrato, el arrendatario se comprometía a asumir todos los gastos vinculados a la utilización del bien inmueble, incluso los de naturaleza fiscal. Por otro lado, se celebró un segundo contrato, en cuyos términos si el arrendatario obtenía la posibilidad de comprar el bien inmueble, compra que le prohibía la legislación entonces vigente, los arrendadores se obligaban a cederle dicho bien por el precio de 350.000 ATS.

13 En el momento de la transmisión del referido bien inmueble al Sr. Burtscher en 1995, este último declaró subrogarse en todos los derechos y obligaciones derivados del contrato de arrendamiento celebrado entre sus padres y el Sr. Stauderer.

14 Mediante acuerdo de 12 de julio de 1994, el ayuntamiento de Sonntag prohibió al Sr. Stauderer utilizar el bien inmueble en cuestión como residencia secundaria. Basándose en lo dispuesto en la Ley por la que se modifica la Ley de ordenación del territorio del Land de Vorarlberg (Vorarlberger Raumplanungsgesetznovelle, LGBl. 27/1993), dicho ayuntamiento consideró que el mencionado contrato de arrendamiento producía los mismos efectos que un contrato de compraventa y que había sido celebrado con la finalidad de eludir las disposiciones legales que regulaban la adquisición de bienes inmuebles por parte de extranjeros.

15 El Sr. Stauderer interpuso recurso de alzada contra dicho acuerdo, recurso que fue desestimado por la Bezirkshauptmannschaft (autoridad administrativa cantonal). El recurso contencioso-administrativo que el interesado interpuso ante el Verwaltungsgerichtshof fue asimismo desestimado.

16 El 11 de septiembre de 2000, el Sr. Burtscher presentó una demanda ante el Bezirksgericht Bludenz (tribunal cantonal de Bludenz), solicitando que se ordenara el desahucio del Sr. Stauderer del terreno controvertido. Para fundamentar su demanda, el Sr. Burtscher alegó que los contratos celebrados en 1975 eran actos que incurrían en fraude de ley, por lo que adolecían de nulidad *ab initio*. El demandado solicitó que se desestimara la demanda, invocando los derechos derivados de los referidos contratos.

17 La demanda de desahucio fue desestimada por el Bezirksgericht, pero el Landesgericht Feldkirch, resolviendo un recurso de apelación interpuesto por el demandante, anuló la sentencia de primera instancia y devolvió los autos al Bezirksgericht. El Oberster Gerichtshof desestimó el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Landesgericht Feldkirch.

18 Tanto el Landesgericht como el Oberster Gerichtshof estimaron que los negocios jurídicos que tienen por objeto eludir la ley están sujetos a las normas aplicables al negocio que realmente se pretendía realizar y que sus efectos deben quedar suspendidos hasta que se observen tales normas. Pues bien, las nuevas disposiciones que regulan la adquisición de terrenos edificados, adoptadas a raíz de la firma del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3), ya no exigen que los adquirentes obtengan una autorización previa de la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias. A partir de la entrada en vigor de la VGVG en su versión publicada en el LGBl. 61/1993, la única obligación de los adquirentes es presentar a la mencionada autoridad, dentro del plazo de dos años, una declaración con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la VGVG, ya que, de lo contrario, el negocio jurídico incurrirá retroactivamente en nulidad.

19 El Landesgericht y el Oberster Gerichtshof dedujeron de lo anterior que, en el caso de autos, al no haber presentado el Sr. Stauderer la citada declaración dentro del plazo de dos años, computado lo más tarde a partir de la entrada en vigor de la VGVG en la versión que figura en el LGBl. 29/2000, los contratos de 1975 debían considerarse nulos y, en consecuencia, el Sr. Stauderer estaba obligado a abandonar el terreno.

20 En el marco de un segundo proceso, el Bezirksgericht fijó en 38.280,57 euros la cuantía de los gastos de conservación y mejora que el Sr. Stauderer había llevado a cabo en el inmueble controvertido y ordenó a éste que desalojara la propiedad como contrapartida del abono de la referida cantidad. El Landesgericht confirmó dicho fallo del Bezirksgericht y declaró que su propia sentencia no era susceptible de recurso de casación ordinario. Estimó que este segundo proceso se circunscribía al importe que procedía restituir en concepto de devolución de lo indebidamente pagado, lo cual no planteaba ninguna cuestión jurídica de envergadura.

21 El Sr. Stauderer interpuso un recurso de casación extraordinario ante el Oberster Gerichtshof. Alegó que el análisis desarrollado por este último tribunal en su primera sentencia no tenía carácter vinculante, habida cuenta de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Según el Sr. Stauderer, en la sentencia de 15 de mayo de 2003, Salzmann (C-300/01, Rec. p. I-4899), el Tribunal de Justicia declaró que el régimen de autorización previa instituido por la VGVG resultaba contrario a la libertad de los movimientos de capitales garantizada por el artículo 56 CE, apartado 1. Según el Sr. Stauderer, ha de llegarse a la misma conclusión en lo que atañe a la sanción de nulidad del negocio jurídico con la que se complementa el régimen de declaración previa establecido en el artículo 7, apartado 2, de la VGVG.

22 El Oberster Gerichtshof aclara que la Ley por la que se modificó la VGVG y que se publicó en el BGBl. 29/2000 permitió, en lo que atañe a las residencias secundarias, la adquisición de terrenos edificados mediante el procedimiento de declaración. El Oberster Gerichtshof considera que, a diferencia del régimen de autorización previa, la finalidad del procedimiento de declaración es que las autoridades competentes sean informadas de las adquisiciones de bienes inmuebles. No obstante, dicho órgano jurisdiccional hace hincapié en que el Sr. Stauderer no presentó la declaración obligatoria hasta enero de 2003, finalizado ya el plazo de dos años de que disponía, y en que la sanción de nulidad del negocio jurídico se aplica asimismo en caso de presentación de la declaración fuera de plazo. En efecto, añade el órgano jurisdiccional, no existe indicio alguno de que haya sido voluntad del legislador austriaco circunscribir la sanción de nulidad a los supuestos de denegación de la autorización o de inexistencia de las oportunas gestiones ante las autoridades competentes.

23 El órgano jurisdiccional remitente indica que, en el marco del primer proceso, consideró que, a la luz de la sentencia de 1 de junio 1999, Konle (C-302/97, Rec. p. I-3099), una normativa como la VGVG, que establece un régimen de declaración complementado con la posibilidad de imponer sanciones que pueden llegar hasta la prohibición del contrato, no resultaba contraria a la libertad de los movimientos de capitales cuando las condiciones de la prohibición estuvieran lo suficientemente determinadas en dicha Ley como para excluir todo riesgo de discriminación en perjuicio de un adquirente extranjero.

24 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente considera que la ya citada sentencia Salzmann, dictada posteriormente por el Tribunal de Justicia y que él está obligado a tener en cuenta, podría poner en tela de juicio el referido análisis. El órgano jurisdiccional manifiesta dudas sobre el carácter proporcional de las disposiciones del artículo 29, apartado 2, de la VGVG, que sancionan con la pérdida de un derecho la infracción de una norma meramente formal.

25 En tales circunstancias, el Oberster Gerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 56 CE en el sentido de que se opone a una normativa nacional [la VGVG] con arreglo a la cual, en el caso de un negocio jurídico de adquisición de un inmueble, el hecho de no presentar dentro del plazo establecido al efecto una declaración del adquirente en el sentido de que el terreno se encuentra edificado, de que la adquisición no tiene por objeto establecer una residencia secundaria y de que el declarante es nacional austriaco o debe equipararse a un nacional austriaco, da lugar a la nulidad retroactiva del negocio jurídico?»

Sobre la admisibilidad

Alegaciones del demandado en el litigio principal

26 El Sr. Stauderer sostiene que procede declarar la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial por diversas razones.

27 En primer lugar, los tribunales austriacos carecen de competencia para resolver el litigio principal, ya que en el caso de autos no puede aplicarse el artículo 16 del Convenio de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 1972, L 299, p. 32; texto consolidado en español en DO 1998, C 27, p. 1), en su versión modificada por el Convenio de 9 de octubre de 1978 relativo a la adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO L 304, p.1, y —texto modificado–, p. 77; texto en español en DO 1989, L 285, p. 41), por el Convenio de 25 de octubre de 1982 relativo a la adhesión de la República Helénica (DO L 388, p. 1; texto en español en DO 1989, L 285, p. 54), por el Convenio de 26 de mayo de 1989 relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa (DO L 285, p. 1) y por el Convenio de 2 de noviembre de 1996 relativo a la adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia (DO 1997, C 15, p. 1; en lo sucesivo, «convenio de Bruselas»).

28 En segundo lugar, continúa el Sr. Stauderer, la cuestión prejudicial carece de pertinencia. El régimen de declaración de las adquisiciones de terrenos edificados previsto en el artículo 7, apartado 2, de la VGVG, cuya aplicación se hizo extensible en 2000 a las residencias secundarias, no resulta aplicable a los adquirentes extranjeros. En efecto, añade, el artículo 3, apartado 2, de la VGVG dispone que «cuando la adquisición se destine a residencia secundaria, de las disposiciones sobre libre circulación de capitales no resulta ninguna excepción a las normas reguladoras de las transmisiones de inmuebles en las que sean parte extranjeros». El Sr. Stauderer afirma que, en consecuencia, no habría podido en ningún caso beneficiarse del procedimiento de declaración y presentar la declaración obligatoria.

29 Por último, concluye el Sr. Stauderer, el procedimiento en cuestión quedó derogado a partir de 1 de junio de 2004. Teniendo en cuenta que el órgano jurisdiccional remitente debe resolver aplicando el Derecho que esté vigente en el momento en que haya de dictar sentencia en el litigio principal, la cuestión prejudicial carece de objeto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

30 En lo que respecta a la supuesta falta de competencia del órgano jurisdiccional remitente, debe recordarse que al Tribunal de Justicia no le corresponde verificar si la resolución de remisión ha sido adoptada de acuerdo con las normas procesales y de organización del Derecho nacional (véanse las sentencias de 14 de enero de 1982, Reina, 65/81, Rec. p. 33, apartados 7 y 8; de 20 de octubre de 1993, Balocchi, C-10/92, Rec. p. I-5105, apartados 16 y 17, y de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartado 24).

31 Tampoco tiene competencia el Tribunal de Justicia para examinar si el litigio principal se planteó ante el órgano jurisdiccional remitente con observancia de las normas para determinar la competencia judicial contenidas en el Convenio de Bruselas, a no ser que las condiciones de aplicación de tales normas constituyan precisamente el objeto de la remisión prejudicial (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 1997, Celestini, C-105/94, Rec. p. I-2971, apartado 20).

32 El Tribunal de Justicia debe atenerse a la resolución de remisión dictada por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, siempre que dicha resolución no haya sido anulada en el marco de un recurso previsto, en su caso, por el Derecho nacional (sentencias Reina, antes citada, apartado 7, Balocchi, antes citada, apartado 17, y SFEI y otros, antes citada, apartado 24).

33 En cuanto a los restantes motivos de inadmisibilidad invocados por el Sr. Stauderer, basados en la normativa nacional, es preciso recordar, por una parte, que, en virtud del artículo 234 CE, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre las cuestiones de Derecho comunitario que le planteen los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Dicho procedimiento no tiene por objeto la interpretación de disposiciones legales o reglamentarias nacionales. Las eventuales imprecisiones que contenga la descripción de las disposiciones nacionales en cuestión, realizada en su resolución de remisión por el órgano jurisdiccional nacional, no puede tener por efecto privar al Tribunal de Justicia de

competencia para responder a la cuestión prejudicial planteada por dicho órgano jurisdiccional (véase, entre otras, la sentencia de 30 de abril de 1986, Asjes y otros, asuntos acumulados 209/84 a 213/84, Rec. p. 1425, apartado 12).

34 Por otra parte, tal como ha declarado este Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, incumbe en principio exclusivamente a los tribunales nacionales apreciar, habida cuenta de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una cuestión prejudicial como su pertinencia (en este sentido, véanse, entre otras, las 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, apartado 25, y Salzmann, antes citada, apartado 30).

35 De ello se desprende que las cuestiones planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia (véanse las sentencias de 7 de septiembre de 1999, Beck y Bergdorf, C-355/97, Rec. p. I-4977, apartados 22 a 24, y Salzmann, antes citada, apartado 31).

36 Pues bien, en el presente caso no resulta manifiesto que la interpretación del Derecho comunitario solicitada carezca de pertinencia para el órgano jurisdiccional remitente.

37 Vistas las consideraciones que anteceden, procede declarar la admisibilidad de la cuestión prejudicial.

38 Por consiguiente, procede examinar si el artículo 56 CE, apartado 1, se opone a la aplicación de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual la presentación fuera de plazo de la declaración obligatoria de la adquisición da lugar a la nulidad retroactiva del negocio jurídico.

Sobre el fondo

39 Tal como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, una normativa que, al igual que la VGVG controvertida en el litigio principal, tiene por objeto prohibir o someter a requisitos específicos la adquisición de bienes inmuebles con vistas a establecer residencias secundarias, está sujeta a las disposiciones del Tratado CE relativas a la libertad de los movimientos de capitales (véanse, en este sentido, las sentencias Konle, antes citada, apartado 22, Reisch y otros, antes citada, apartado 28, y Salzmann, antes citada, apartado 39).

40 Así pues, atendiendo a la petición que en este sentido hace el órgano jurisdiccional remitente al Tribunal de Justicia, procede examinar el alcance de la medida nacional controvertida en el litigio principal a la luz de lo dispuesto en el artículo 56 CE, apartado 1.

41 Según las explicaciones facilitadas por el Gobierno austriaco, en el régimen de adquisición de bienes inmuebles que establece la VGVG la eficacia de los negocios jurídicos está supeditada a la presentación de la declaración prevista en el artículo 7, apartado 2, de dicha Ley. El carácter automático de la sanción de nulidad retroactiva del negocio jurídico tiene por objeto limitar en el tiempo la posibilidad de que la declaración efectuada ante la autoridad competente produzca efectos jurídicos, resultando equiparable a una «condición suspensiva» que afecte al negocio jurídico de que se trate.

42 De las mencionadas explicaciones se desprende que la referida declaración, aunque no condicione la realización material del negocio jurídico, constituye no obstante un requisito formal obligatorio que debe cumplirse previamente para la inscripción jurídica del contrato de compraventa en el registro de la propiedad, inscripción esta última que es la que garantiza la eficacia de dicho contrato frente a la autoridad pública y los terceros. Por otro lado, a tenor de la primera frase del artículo 12, apartado 1, de la VGVG, la referida declaración se complementa con la obligación de no utilizar el terreno para fines distintos de los declarados.

43 Así pues, por su propio objeto, un régimen de declaración de este tipo tiene por efecto restringir la libertad de los movimientos de capitales (en este sentido, en relación con un régimen de declaración/autorización previa para la adquisición de bienes inmuebles, véase la sentencia Reisch y otros, antes citada, apartado 32).

44 Tales restricciones, sin embargo, pueden admitirse siempre que las medidas nacionales de que se trate persigan una finalidad de interés general, sean aplicadas de un modo no discriminatorio y respeten el principio de proporcionalidad, es decir, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que pretendan lograr y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse, en este sentido, las sentencias Konle, antes citada, apartado 40; de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Rec. p. I-607, apartado 33; Reisch y otros, antes citada, apartado 33, y Salzmann, antes citada, apartado 42).

45 Por lo que se refiere, en primer lugar, al requisito relativo a la finalidad de interés general, el Gobierno austriaco sostiene que, al establecer el procedimiento de declaración mencionado más arriba, el Landtag Vorarlberg persigue un objetivo de ordenación del territorio, puesto que el uso más razonable del suelo disponible implica imponer limitaciones al establecimiento de residencias secundarias, y pretende conciliar el imperativo de la fiscalización por las autoridades competentes del cumplimiento de las normas urbanísticas con la exigencia de seguridad jurídica de las transacciones sobre bienes inmuebles.

46 A este respecto, es jurisprudencia reiterada que las restricciones al establecimiento de residencias secundarias en una determinada zona geográfica que un Estado miembro decide para mantener, con un objetivo de ordenación del territorio, una población permanente y una actividad económica autónoma respecto del sector turístico contribuyen a una finalidad de interés general (véanse las sentencias Konle, antes citada, apartado 40, Reisch y otros, antes citada, apartado 34, y Salzmann, antes citada, apartado 44).

47 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al requisito de la aplicación no discriminatoria de la normativa nacional de que se trate, requisito que en el caso de autos ha de examinarse en relación con el procedimiento de declaración en su conjunto, el Sr. Stauderer sostiene que la VGVG tiene carácter discriminatorio, en la medida en que excluye que los nacionales de otro Estado miembro puedan adquirir una residencia secundaria. El Gobierno español considera que la VGVG presenta un carácter formalmente discriminatorio, habida cuenta de que impone a los adquirentes nacionales de otros Estados miembros la obligación de mencionar su nacionalidad, sin precisar las consecuencias que tal mención puede tener en el momento de examinar el fondo de la declaración.

48 No obstante, tanto de las observaciones del Gobierno austriaco como de la resolución de remisión se desprende que, en el litigio principal, la normativa nacional en materia de residencias secundarias se aplica indistintamente a los nacionales austriacos y a los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo, «EEE»).

49 En efecto, los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, como el Sr. Stauderer, al igual que los nacionales de los Estados del EEE, están sujetos al procedimiento de declaración y pueden adquirir bienes inmuebles observando los mismos requisitos formales que los que deben cumplir los nacionales austriacos.

50 Por otro lado, la razón de ser de la obligación del adquirente de mencionar su nacionalidad en la declaración que presenta no es otra que distinguir la situación de los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o del EEE, cuyos derechos de adquisición son idénticos a los de los nacionales austriacos, de la situación de los nacionales de terceros Estados, que no pueden adquirir bienes inmuebles en las mismas condiciones. Por consiguiente, esta obligación de mencionar la nacionalidad y la obligación de indicar en la declaración, en su caso, que el terreno se utilizará para residencia secundaria no tienen como finalidad prohibir la adquisición de residencias secundarias por los nacionales de otros Estados miembros, sino únicamente, como ha precisado el Gobierno austriaco, garantizar la observancia de las condiciones especiales de establecimiento de tales residencias.

51 Por lo que se refiere, por último, al requisito de proporcionalidad, el Gobierno austriaco afirma que, contrariamente a lo que indica el órgano jurisdiccional remitente, la declaración prevista en el artículo 7, apartado 2, de la VGVG no tiene carácter meramente formal. De los trabajos preparatorios de la VGVG, en su versión publicada en el LGB1. 61/1993 (y en su versión publicada en el LBG1. 29/2000), se desprende que la declaración no sólo está destinada a informar a las autoridades competentes, sino que también tiene como finalidad garantizar que el terreno edificado se utilice efectivamente para los fines mencionados en la declaración, en particular que su eventual utilización como residencia secundaria responda a las condiciones específicas de este tipo de utilización. Las comprobaciones que las mencionadas autoridades lleven a cabo posteriormente no afectan a la realización del proyecto de adquisición, puesto que la inscripción en el registro de la propiedad es consecutiva a la mera presentación de la declaración. En cuanto a la sanción de nulidad prevista para el caso de que no se presente la declaración dentro del plazo de dos años, dicha sanción, por su carácter automático, permite garantizar la adecuada información de las autoridades competentes en lo relativo a las adquisiciones de terrenos edificados y que dichas autoridades estén en condiciones de adoptar, dentro de un período de tiempo razonable, las medidas de comprobación necesarias. Por

consiguiente, añade el Gobierno austriaco, esta sanción es proporcionada al objetivo de impedir la utilización ilegal de los terrenos como residencias secundarias. Una sanción administrativa que sustituyera a la sanción de nulidad del contrato no sería necesariamente menos gravosa para el adquirente, puesto que podría imponerse tan pronto como finalizara el plazo de tres meses, y resultaría menos eficaz.

52 A este respecto, es verdad que un régimen de declaración previa, cuando se complementa con los instrumentos jurídicos adecuados, puede constituir efectivamente una medida proporcionada al objetivo de interés general perseguido. Y así, este Tribunal de Justicia ya ha declarado que un régimen de este tipo permite suprimir la exigencia de autorización previa, que como regla general es más restrictiva para la libertad de los movimientos de capitales, sin menoscabar por ello la eficacia de los fines perseguidos por la autoridad pública (véanse, en este sentido, la sentencia 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, apartado 27, así como las sentencias Konle, antes citada, apartados 46 y 47, y Salzmann, antes citada, apartado 50). Tal como acertadamente sostiene la Comisión de las Comunidades Europeas, un régimen de declaración de este tipo no puede en sí mismo constituir una medida desproporcionada..

53 Sin embargo, la cuestión prejudicial no versa sobre el procedimiento de declaración establecido por la VGVG, considerado en su conjunto, sino únicamente sobre la sanción prevista para el caso de presentación fuera de plazo de la declaración obligatoria, a saber, la nulidad retroactiva del negocio jurídico sobre el bien inmueble.

54 Pues bien, una sanción de este tipo no es proporcionada a los fines de interés general perseguidos en el caso de autos.

55 En efecto, por un lado, tal sanción se produce automáticamente, por el mero hecho de que haya finalizado el plazo para presentar la declaración obligatoria y con independencia de las razones a que obedezca el retraso en la presentación. De este modo, parece ser que, en el litigio principal, la presentación fuera de plazo de la declaración por el Sr. Stauderer obedeció en parte a la incertidumbre jurídica en la que éste se encontraba, ya que, en un proceso anterior, el órgano jurisdiccional remitente había considerado que, de todos modos, era demasiado tarde para que el interesado cumpliera dicha obligación.

56 Por otro lado, una sanción de este tipo afecta radicalmente a la validez de un contrato que expresa la voluntad de las partes, sin que exista razón alguna derivada de la infracción de las normas materiales aplicables, de manera que no puede corresponder a las exigencias de la seguridad jurídica, que son particularmente rigurosas en materia de adquisición de bienes inmuebles. Por consiguiente, la circunstancia de que el plazo haya sido «calculado con generosidad», como indica la Comisión, no es suficiente para que dicha sanción pueda considerarse proporcionada a los fines perseguidos.

57 Es verdad que el Tribunal de Justicia ha admitido que la acción de nulidad de un contrato de compraventa podía constituir una sanción proporcionada, en el marco de un régimen de declaración previa (sentencia Salzmann, antes citada, apartado 51). Del mismo modo, el Tribunal de Justicia ha considerado que cabía la posibilidad de que determinados objetivos de ordenación del territorio, tales como el fomento y desarrollo de una agricultura estable mediante el control de la evolución de las estructuras inmobiliarias agrícolas, no pudieran alcanzarse con un mero sistema de declaración previa y que, por ende, incluso un régimen de autorización previa podía resultar compatible, en determinadas condiciones, con la libertad de los movimientos de capitales (en este sentido, véase, entre otras, la sentencia de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg, C-452/01, Rec. p. I-9743, apartado 41 a 45).

58 Así pues, no cabe excluir, en principio, que un régimen de declaración previa, menos restrictivo para la libertad de los movimientos de capitales que un régimen de

autorización previa, pueda complementarse con la imposición *a posteriori* de sanciones rigurosas lo suficientemente disuasorias para que se respeten efectivamente los objetivos de la ordenación del territorio y del urbanismo.

59 No obstante, aun cuando una sanción como la controvertida en el litigio principal pueda admitirse en caso de infracción de las normas materiales contenidas en la legislación de que se trate, debidamente comprobada por la autoridad competente a la vista del conjunto de las circunstancias del expediente, tal sanción es excesiva en la medida en que deduce automáticamente consecuencias de la presentación fuera de plazo de la declaración, puesto que prohíbe a la autoridad competente examinar si, en cuanto al fondo, el proyecto de adquisición es conforme con las normas de urbanismo aplicables.

60 La presentación fuera de plazo de una declaración podría sancionarse con otras medidas cuyos efectos fueran más limitados, como es el caso de las multas. Por lo demás, el artículo 34 de la VGVG contiene una relación de hechos que justifican la imposición de sanciones pecuniarias. Del mismo modo, cabría plantearse la idoneidad de dar al interesado la posibilidad de explicarse sobre las razones de su retraso o de reconocer a la autoridad competente, especialmente cuando los derechos de los terceros no resulten afectados, la facultad de aceptar incluso una declaración presentada fuera de plazo, con tal de que concurran determinados requisitos, o la facultad de mantener la validez del contrato, asimismo con sujeción a determinados requisitos.

61 Por consiguiente, una sanción como la controvertida en el litigio principal no puede considerarse indispensable para garantizar el cumplimiento de la obligación de declarar la adquisición y para alcanzar el fin de interés general perseguido por la VGVG.

62 Procede, pues, responder al órgano jurisdiccional nacional que el artículo 56 CE, apartado 1, se opone a la aplicación de una normativa nacional como la VGVG, en virtud de la cual la mera presentación fuera de plazo de la declaración obligatoria de la adquisición da lugar a la nulidad retroactiva del negocio jurídico sobre bienes inmuebles de que se trate.

Costas

63 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. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El artículo 56 CE, apartado 1, se opone a la aplicación de una normativa nacional como la Ley de negocios jurídicos sobre bienes inmuebles (Vorarlberger Grundverkehrsgesetz), de 23 de septiembre de 1993, en virtud de la cual la mera presentación fuera de plazo de la declaración obligatoria de la adquisición da lugar a la nulidad retroactiva del negocio jurídico sobre bienes inmuebles de que se trate.

Firmas