

EDJ 1999/26382

Tribunal de Justicia (CE) Pleno, S 1-6-1999, nº C-302/1997

Comentada en "Los efectos de la entrada en vigor de la Directiva de Servicios, 2006/123/CE, en el Urbanismo (II)"

Resumen

Se solicita al Tribunal una decisión prejudicial sobre la interpretación de diversos artículos del Tratado y del art. 70 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. El Tribunal señala, en primer lugar, que ni el art. 56 CE ni el art. 70 del Acta de adhesión se oponen a un régimen de adquisición de bienes inmuebles que únicamente exime del deber de obtener autorización para adquirir un terreno edificado a los nacionales austriacos, salvo que deba entenderse que dicha norma no formaba parte de ordenamiento interno austriaco el 1 de enero de 1995. Sin embargo, dichos preceptos sí se oponen a un régimen que establece modalidades de examen de las solicitudes de autorización que favorecen a las presentadas por los nacionales austriacos. El Tribunal señala que, en principio, son los órganos jurisdiccionales nacionales quienes deben determinar si una infracción del derecho comunitario está suficientemente caracterizada para generar la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro frente a los particulares. Finalmente, se señala que, en los Estados de estructura federal, la reparación de los daños causados a los particulares por normas internas contrarias al derecho comunitario puede ser asumida por cualquier órgano, no necesariamente el Estado federal, siempre que se garantice la protección efectiva de los derechos de los particulares.

NORMATIVA ESTUDIADA

Trat. de 25 marzo 1957. Tratado de Roma, constitutivo CEE
art.6 , art.10 , art.45 , art.48 , art.52 , art.53 , art.54 , art.55 , art.56 , art.57 , art.58 , art.59 , art.60 , art.73

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL
COMPETENCIA JUDICIAL
CUESTIÓN PREJUDICIAL
DERECHO COMUNITARIO

PRINCIPIOS DE DERECHO COMUNITARIO

Indemnización por violaciones de derecho comunitario

LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITAL Y PAGOS
EN GENERAL

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Prejudicial

Legislación

Aplica art.6, art.10, art.45, art.48, art.52, art.53, art.54, art.55, art.56, art.57, art.58, art.59, art.60, art.73 de Trat. de 25 marzo 1957. Tratado de Roma, constitutivo CEE

Bibliografía

Comentada en "Los efectos de la entrada en vigor de la Directiva de Servicios, 2006/123/CE, en el Urbanismo (II)"

Citada en "La responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en la jurisprudencia. Respuesta de los tribunales"

Citada en "Ordenación de tiempo de trabajo y descansos en la Directiva Europea: una regulación pendiente en España"

SENTENCIA

En el asunto C-302/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE (ex artículo 177), por el Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Austria), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Klaus Konle

y

Republik Österreich,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 10 CE (ex artículo 5), 6 del Tratado CE (actualmente, tras su modificación, artículo 12 CE), 52, 54, 56 y 57 del Tratado CE (actualmente, tras su modificación, artículos 43 CE, 44 CE, 46 CE y 47 CE), 53 del Tratado CE (derogado por el Tratado de Amsterdam), 45 CE y 48 CE (ex artículos 55 y 58), 56 CE a 60 CE (ex artículos 73 B a 73 D,

73 F y 73 G), 73 E y 73 H del Tratado CE (derogados por el Tratado de Amsterdam), así como el artículo 70 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1)

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissechet (Ponente), G. Hirsch y P. Jann, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre del Sr. Konle, por el Sr. A. Fuith, Abogado de Innsbruck,
- en nombre de la República de Austria, por el Sr. M. Windisch, Oberkommissar de la Finanzprokuratur, en calidad de Agente,
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Stix-Hackl, Gesandte del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;
- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. A. Samoni-Rantou, Consejera Jurídica especial del Servicio Jurídico especial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores, y la Sra. S. Vodina y el Sr. G. Karipsiadis, colaboradores científicos especializados del mismo Servicio, en calidad de Agentes;
- en nombre el Gobierno español, por la Sra. N. Díaz Abad, Abogado del Estado, en calidad de Agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. C. Tufvesson y el Sr. V. Kreuzschitz, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes,

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Konle, representado por el Sr. A. Fuith, de la República de Austria, representada por el Sr. M. Windisch, del Gobierno austriaco, representado por la Sra. C. Stix-Hackl, asistida por el Sr. J. Unterlechner,

Consejero del Amt der Tiroler Landesregierung, del Gobierno helénico, representado por la Sra. A. Samoni-Rantou, del Gobierno español, representado por la Sra. M. López-Monís Gallego, Abogado del Estado, en calidad de Agente, y de la Comisión, representada por la Sra. C. Tufvesson y el Sr. V. Kreuzschitz, expuestas en la vista de 1 de diciembre de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de febrero de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1. Mediante resolución de 13 de agosto de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de agosto siguiente, el Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien planteó, con arreglo al artículo 234 CE (ex artículo 177), cuatro cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 10 CE (ex artículo 5), 6 del Tratado CE (actualmente, tras su modificación, artículo 12 CE), 52, 54, 56 y 57 del Tratado CE (actualmente, tras su modificación, artículos 43 CE, 44 CE, 46 CE y 47 CE), 53 del Tratado CE (derogado por el Tratado de Amsterdam), 45 CE y 48 CE (ex artículos 55 y 58), 56 CE a 60 CE (ex artículos 73 B a 73 D, 73 F y 73 G), 73 E y 73 H del Tratado CE (derogados por el Tratado de Amsterdam), así como el artículo 70 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1; en lo sucesivo, «Acta de Adhesión»).

2. Estas cuestiones se suscitaron en el marco de una demanda formulada por el Sr. Konle, de nacionalidad alemana, contra la República de Austria para que se condenase a esta última a reparar el daño que le causó la supuesta infracción del Derecho comunitario por la legislación del Land de Tirol en materia de transacciones inmobiliarias.

El marco jurídico nacional

3. La Tiroler Grundverkehrsgesetz de 1993 (Tiroler LGBl. 82/1993, Ley de Transmisión de Bienes Inmuebles de Tirol; en lo sucesivo, «TGVG de 1993»), aprobada por el Land de Tirol, que regula las transmisiones de bienes inmuebles en dicho Land, entró en vigor el 1 de enero de 1994 y fue sustituida, a partir del 1 de octubre de 1996, por la Tiroler Grundverkehrsgesetz de 1996 (Tiroler LGBl. 61/1996; en lo sucesivo, «TGVG de 1996»).

4. Con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 9 y a la letra a) del apartado 1 del artículo 12 de la TGVG de 1993, los actos jurídicos que tienen por objeto adquirir el derecho de propiedad de terrenos edificables están sujetos a una autorización de la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias.

5. El apartado 1 del artículo 14 de la TGVG de 1993 dispone que «en particular, se denegará la autorización cuando el adquirente no demuestre de forma fidedigna que la adquisición proyectada no se destinará al establecimiento de una residencia secundaria».

6. No obstante, el apartado 2 del artículo 10 de la TGVG de 1993 prevé que la autorización «no es necesaria para adquirir derechos sobre un terreno edificado si el adquirente declara por escrito a la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias que posee la nacionalidad austriaca y que la adquisición no tiene por objeto establecer una residencia secundaria».

7. Además, con arreglo al apartado 1 del artículo 13 de la TGVG de 1993, la autorización sólo podrá concederse a un extranjero cuando la adquisición proyectada no sea contraria a los intereses políticos del Estado y exista un interés económico, cultural o social en

la adquisición por parte del extranjero. No obstante, esta disposición no será aplicable cuando sea contraria a las obligaciones adquiridas en virtud de un tratado internacional (apartado 2 del artículo 13 de la TGVG de 1993).

8. En virtud del artículo 3 de la TGVG de 1993, que, a diferencia del resto del texto, no entró en vigor hasta el 1 de enero de 1996, el requisito de concesión de autorización previsto en el apartado 1 del artículo 13 tampoco resulta aplicable cuando el adquirente extranjero demuestre que actúa en el marco de una de las libertades garantizadas por el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

9. Mediante sentencia de 10 de diciembre de 1996, cuando la TGVG de 1993 ya no estaba en vigor, el Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional) declaró la inconstitucionalidad de toda la norma por lesionar de forma excesiva el derecho fundamental a la propiedad.

10. La TGVG de 1996 suprimió el procedimiento de declaración, reservado por las disposiciones anteriores únicamente a los nacionales austriacos, y de esta forma, mediante la letra a) del apartado 1 del artículo 9 y el apartado 1 del artículo 12, extendió a todos los adquirentes la obligación de solicitar una autorización administrativa antes de la adquisición de un bien inmueble.

11. Mantuvo en la letra a) del apartado 1 del artículo 11 y en el apartado 1 del artículo 14 la obligación del adquirente de acreditar de modo fidedigno que la adquisición no se destinará al establecimiento de una residencia secundaria.

12. La letra b) del apartado 1 del artículo 13 de la TGVG de 1996 sigue exigiendo requisitos complementarios a los extranjeros para la adquisición de bienes inmuebles. No obstante, en virtud del artículo 3 de la TGVG de 1996 dichos requisitos no son aplicables cuando el adquirente extranjero demuestre que actúa en el marco de una de las libertades garantizadas por el Tratado CE o por el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

13. Finalmente, el apartado 2 del artículo 25 de la TGVG de 1996 prevé un procedimiento acelerado que permite la concesión de la autorización para adquirir un terreno edificado en el plazo de dos semanas si los requisitos de concesión se cumplen de manera manifiesta.

El marco jurídico comunitario

14. El artículo 70 del Acta de Adhesión dispone:

«Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, la República de Austria podrá mantener su legislación vigente sobre residencias secundarias durante un período de cinco años a partir de la fecha de la adhesión.»

El litigio principal

15. El 11 de noviembre de 1994, el Bezirksgericht Lienz (Tribunal comarcal de Lienz) adjudicó al Sr. Konle, en pública subasta celebrada en un procedimiento de venta forzosa, un bien inmueble sito en el Land de Tirol, con la condición de obtener la autorización administrativa exigida por la TGVG de 1993, en vigor en ese momento.

16. El 18 de noviembre de 1994, la Bezirkshauptmannschaft Lienz, desestimó la solicitud de autorización del Sr. Konle, a pesar de que éste afirmaba que tenía la intención de trasladar a este lugar su residencia y que quería ejercer allí una actividad comercial relacionada con su empresa, que ya explotaba en Alemania. El Sr. Konle recurrió ante la Landes-Grundverkehrskommission beim Amt der Tiroler Landesregierung (en lo sucesivo, «LGvK») quien, mediante resolución de 12 de junio de 1995, confirmó la denegación.

17. El Sr. Konle interpuso recurso contra esta resolución ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo), que lo desestimó mediante sentencia de 10 de mayo de 1996, y ante el Verfassungsgerichtshof, que anuló la resolución de 12 de junio de 1995 mediante sentencia de 25 de febrero de 1997, ya que se había declarado la inconstitucionalidad de toda la TGVG de 1993. Dicha anulación dio lugar a que la solicitud de autorización del Sr. Konle se volviese a plantear ante la LGvK.

18. Sin esperar una nueva resolución de la LGvK relativa a su solicitud, el demandante también presentó una acción judicial contra la República de Austria ante el Landesgericht für Zivilrechtssachen reclamando la responsabilidad de esta última por violación del Derecho comunitario tanto por las disposiciones de la TGVG de 1993 como por las de la TGVG de 1996.

19. La República de Austria invocó en su defensa, en particular, el artículo 70 del Acta de adhesión.

20. En consecuencia, el Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien, al estimar que la resolución del litigio planteado requería una interpretación de las correspondientes disposiciones del Tratado y del Acta de adhesión, planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se han de interpretar los artículos 6, 52 y siguientes (Capítulo 2 del Título III de la Tercera Parte) y 73 B y siguientes (Capítulo 4 del Título III de la Tercera Parte) del Tratado CE, así como el artículo 70 del Acta de Adhesión (Acta relativa a las condiciones de adhesión [...] de la República de Austria [...] y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea) de forma que se deba considerar que se produjo una infracción del Derecho comunitario y se violó una de las libertades fundamentales del demandante garantizadas por la legislación de la Unión Europea cuando:

a) durante el período de vigencia de la TGVG de 1993, para obtener la autorización de la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias, que se le denegó, el demandante estaba obligado a probar que no establecería una residencia secundaria, mientras que para la adquisición del derecho de propiedad por parte de un nacional hubiera bastado con una mera declaración con arreglo al apartado 2 del artículo 10; y

b) con arreglo a la TGVG de 1996, el demandante, antes de inscribir su derecho en el Registro de la Propiedad, debe -al igual que los nacionales- instar un procedimiento de autorización, en el que ya no existe la posibilidad, tampoco para los nacionales, de que surta efectos la presentación de una declaración en la que se afirme que no establecerá una residencia secundaria?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿Corresponde también al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dilucidar, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 177 del Tratado CE, si una violación del Derecho comunitario está

"suficientemente caracterizada" (en el sentido del criterio sostenido en la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du Pêcheur/República Federal de Alemania)?

3) En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones primera y segunda: "La infracción descrita está "suficientemente caracterizada"?

4) "Una interpretación correcta del artículo 5 del Tratado CE implica que el principio de responsabilidad de los Estados miembros por los perjuicios ocasionados a particulares por violación del Derecho comunitario queda satisfecho cuando el Derecho sobre responsabilidad patrimonial de un Estado miembro de estructura federal dispone que en el supuesto de infracciones jurídicas imputables a uno de los L,nder, miembro de la Federación, los afectados sólo pueden dirigirse contra éste y no contra la Federación en su totalidad?"

Sobre la primera cuestión

21. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide esencialmente que se dilucide si la libertad de establecimiento y la libre circulación de capitales garantizadas por el Tratado son respetadas en sistemas como los que resultan de las dos normas nacionales que son objeto del procedimiento principal, que condicionan las adquisiciones de bienes inmuebles a una autorización administrativa previa y que, en el caso de una de dichas normas, sólo exime a los nacionales del Estado miembro de que se trata de la autorización que exige en caso contrario. Si se respondiese negativamente respecto de uno u otro de dichos regímenes, el órgano jurisdiccional nacional también desea saber esencialmente si la cláusula de excepción recogida en el artículo 70 del Acta de Adhesión, que permite a la República de Austria mantener durante cinco años su legislación vigente en materia de residencias secundarias, puede convertir en lícitas disposiciones nacionales como las que son objeto del procedimiento principal.

22. Ante todo, es patente que las normas nacionales que regulan la adquisición de la propiedad inmueble deben respetar las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento de los nacionales de los Estados miembros y la libre circulación de capitales. En efecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el derecho a adquirir, explotar y enajenar bienes inmuebles en el territorio de otro Estado miembro constituye el complemento necesario de la libertad de establecimiento, según la letra e) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado (sentencia de 30 de mayo de 1989, Comisión/Grecia, 305/87, Rec. p. 1461, apartado 22). En cuanto a los movimientos de capitales, abarcan las operaciones a través de las cuales los no residentes efectúan inversiones inmobiliarias en el territorio de un Estado miembro, como se desprende de la nomenclatura de los movimientos de capitales contemplados en el Anexo I de 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).

Sobre el régimen establecido por la TGVG de 1993

23. El apartado 2 del artículo 10 de la TGVG de 1993, que únicamente exime del deber de obtener autorización para adquirir un terreno edificado a los nacionales austriacos y, por tanto, del deber de demostrar, para su obtención, que la adquisición prevista no tiene por objeto establecer una residencia secundaria, crea frente a los nacionales de otros Estados miembros una restricción discriminatoria de los movimientos de capitales entre Estados miembros.

24. Tal discriminación está prohibida por el artículo 56 CE, si no se justifica por un motivo admitido a este respecto por el Tratado.

25. En el caso de autos, la República de Austria se basa exclusivamente en el artículo 70 del Acta de Adhesión para justificar el mantenimiento, en el Land de Tirol después de la fecha de su adhesión, de regímenes de adquisición de bienes inmuebles como los previstos en la TGVG de 1993, que son distintos según la nacionalidad del adquirente.

26. Sin embargo, como se subraya en el apartado 9 de la presente sentencia, la TGVG de 1993 fue declarada inconstitucional, cuando ya no estaba en vigor, mediante una sentencia del Verfassungsgerichtshof de fecha 10 de diciembre de 1996, sentencia en la que el mismo órgano jurisdiccional se basó después para anular la resolución de la LGvK en la que se denegaba la autorización solicitada por el Sr. Konle.

27. La determinación del contenido de la legislación vigente en materia de residencias secundarias el 1 de enero de 1995, fecha de la adhesión de la República de Austria, compete, en principio, al Juez nacional. No obstante, corresponde al Tribunal de Justicia suministrarle los elementos de interpretación del concepto comunitario de «legislación vigente», con objeto de permitirle efectuar dicha determinación.

28. Procede señalar que el concepto de «legislación vigente» con arreglo al artículo 70 del Acta de Adhesión se basa en un criterio material, de modo que su puesta en práctica no requiere la apreciación de la validez en Derecho interno de las disposiciones nacionales de que se trata. De este modo, cualquier norma relativa a residencias secundarias vigente en la República de Austria en la fecha de adhesión está amparada, en principio, por la excepción prevista en el artículo 70 del Acta de Adhesión.

29. No sucedería lo mismo en el supuesto en que dicha norma fuese retirada del ordenamiento jurídico interno mediante una resolución posterior a la fecha de adhesión, pero que produjese efecto retroactivo a partir de una fecha anterior a ésta, haciendo desaparecer ex tunc la referida disposición.

30. En el marco de un procedimiento prejudicial corresponde a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de que se trata apreciar los efectos en el tiempo de las declaraciones de inconstitucionalidad pronunciadas por el tribunal constitucional de dicho Estado miembro.

31. Por tanto, procede responder a la primera parte de la primera cuestión que los artículos 56 CE y 70 del Acta de Adhesión no se oponen a un régimen de adquisición de bienes inmuebles como el establecido por la TGVG de 1993, salvo en el caso en que hubiera que considerar que ésta no formaba parte del ordenamiento jurídico interno de la República de Austria el 1 de enero de 1995.

Sobre el régimen establecido por la TGVG de 1996

32. En cuanto a la TGVG de 1996, el Gobierno austriaco alega que no la ha aplicado al caso del demandante antes de que el Sr. Konle iniciase un procedimiento reclamando la responsabilidad de la República de Austria y que la cuestión de la conformidad de dicha ley con el Derecho comunitario carece, por lo tanto, de relevancia para la resolución del procedimiento principal.

33. No obstante, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia sólo puede dejar de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma comunitaria, solicitada por el órgano jurisdiccional nacional, no tienen relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o también cuando el problema sea de naturaleza hipotética y el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véase, en especial, la sentencia de 15 de diciembre de 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 61).

34. Al haber entrado en vigor la TGVG de 1996 antes de que el Sr. Konle formulase un recurso de indemnización ante el órgano jurisdiccional remitente, no parece manifiesto que la interpretación del Derecho comunitario que se pide carezca de relevancia para apreciar la eventual responsabilidad de la República de Austria a raíz de la denegación de la solicitud de autorización previa presentada por el demandante del procedimiento principal. Además, la cuestión no es hipotética, y el Tribunal de Justicia dispone de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder a ella.

35. Por tanto, también procede responder a la primera cuestión prejudicial en la medida en que se refiere a las disposiciones de la TGVG de 1996.

36. El Sr. Konle y la Comisión sostienen que la exigencia general de autorización para adquirir un bien inmueble constituye una restricción a la libre circulación de capitales, que permite una aplicación discriminatoria, que no se justifica por motivos imperativos de interés general ni es necesaria para alcanzar el objetivo perseguido, de modo que es contraria al artículo 56 CE.

37. Los Gobiernos austriaco y griego recuerdan que el artículo 295 CE (ex artículo 222) establece que el régimen de la propiedad es competencia exclusiva de los Estados miembros y exponen que un procedimiento de autorización previa de las adquisiciones de bienes inmuebles es el único medio con que cuentan las autoridades nacionales y locales para conservar el control de las políticas de ordenación del territorio aplicadas en interés general, políticas especialmente necesarias, según el Gobierno austriaco, en una región como Tirol, donde sólo es edificable una parte muy pequeña de la superficie del territorio.

38. A este respecto, aunque el régimen de propiedad inmobiliaria sigue siendo competencia de cada uno de los Estados miembros en virtud del artículo 295 CE, esta disposición no sustrae a dicho régimen de las normas fundamentales del Tratado (véase la sentencia de 6 de noviembre de 1984, *Fearon*, 182/83, Rec. p. 3677, apartado 7).

39. De este modo, un procedimiento de autorización previa como el que resulta de la TGVG de 1996, que entraña, por su propio objeto, una restricción a la libre circulación de capitales, sólo puede considerarse compatible con el artículo 56 CE en determinadas condiciones.

40. A este propósito, en la medida en que un Estado miembro puede justificar su exigencia de autorización previa al invocar un objetivo de ordenación del territorio como el mantenimiento, en interés general, de una población permanente y una actividad económica autónoma respecto del sector turístico en ciertas regiones, la medida restrictiva que constituye dicha exigencia sólo puede admitirse si no se aplica de forma discriminatoria y si otros procedimientos menos coercitivos no permiten llegar al mismo resultado.

41. Por lo que atañe al primer requisito, debe señalarse que al solicitante de la autorización le resulta imposible aportar la prueba irrefutable del uso futuro del bien que desea adquirir. Por tanto, la administración dispone de un amplio margen de apreciación para pronunciarse acerca del valor probatorio de la información recibida que se asemeja a un poder discrecional. Además, las notas explicativas elaboradas por la administración del Land de Tirol relativas al artículo 25 de la TGVG de 1996, presentadas por el demandante del procedimiento principal y cuya importancia para la interpretación de la ley ha reconocido la República de Austria, ponen de manifiesto la intención de utilizar los medios de apreciación que ofrece el procedimiento de autorización para someter a un control más detallado las solicitudes presentadas por extranjeros, incluidos los nacionales de Estados miembros de la Comunidad, que las presentadas por nacionales austriacos. Además, el procedimiento de autorización acelerada previsto en el apartado 2 del artículo 25 se presenta en dicho documento como destinado a sustituir el procedimiento de declaración previsto en el apartado 2 del artículo 10 de la TGVG de 1993, reservado únicamente a los austriacos.

42. Por lo que respecta al segundo requisito, no parece probada en el caso de autos la necesidad de un procedimiento de autorización previa.

43. Ciertamente, como se señala en el artículo 58 CE, el artículo 56 CE no merma el derecho que tienen los Estados miembros de adoptar todas las medidas indispensables para evitar las infracciones de sus leyes y reglamentos.

44. No obstante, el Tribunal de Justicia ha considerado que las disposiciones que sujetan la exportación de divisas a autorización previa para permitir a los Estados miembros efectuar controles no pueden someter el ejercicio de una libertad garantizada por el Tratado a la discrecionalidad de la Administración haciéndola, de este modo, ilusoria (sentencias de 31 de enero de 1984, *Luisi y Carbone*, asuntos acumulados 286/82 y 26/83, Rec. p. 377, apartado 34; de 23 de febrero de 1995, *Bordessa y otros*, asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93, Rec. p. I-361, apartado 25, y 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 25). El Tribunal de Justicia ha precisado que la restricción a la libre circulación de capitales resultante de dicha exigencia podría eliminarse mediante un sistema de declaración adecuado sin que resulte perjudicada, sin embargo, la eficacia de los objetivos que persigue dicha normativa (véanse, las sentencias *Bordessa y otros*, antes citada, apartado 27, y *Sanz de Lera y otros*, antes citada, apartados 26 y 27).

45. Dicho razonamiento no es directamente transferible a un procedimiento anterior a la adquisición de bienes inmuebles, pues la intervención de la administración no persigue, en este caso, el mismo objetivo. Mientras que, legalmente, las administraciones nacionales no pueden oponerse a una transferencia de divisas y, en consecuencia, su control en esta materia, que obedece fundamentalmente a una necesidad de información, también puede revestir la forma de una obligación de declaración, el control previo en materia de adquisición de bienes inmuebles no obedece simplemente a una necesidad de información, sino que puede culminar en una denegación de la autorización, sin que sea necesariamente contraria al Derecho comunitario.

46. En consecuencia, un procedimiento de simple declaración no permite por sí solo alcanzar el objetivo previsto en el marco de un procedimiento de autorización previa. Efectivamente, para garantizar el uso del terreno conforme a la finalidad que deriva de la normativa nacional vigente, los Estados miembros también deben tener la posibilidad de tomar medidas en el caso de que después de la adquisición del bien se comprobase de manera fehaciente que la declaración formulada había sido quebrantada.

47. A este respecto basta subrayar que la infracción de una norma nacional relativa a residencias secundarias como la que es objeto del procedimiento principal se puede sancionar con multas, con una resolución que obligue al adquirente a poner inmediatamente fin al uso ilícito del bien, so pena de venta forzosa y mediante la declaración de nulidad de la venta, consistente en el restablecimiento en el Registro de la Propiedad de las inscripciones anteriores a la adquisición del bien. Por lo demás, de las respuestas proporcionadas por el Gobierno austriaco a las cuestiones planteadas por el Tribunal de Justicia se desprende que tales mecanismos existen en el Derecho austriaco.

48. Además, al adoptar la TGVG de 1993, el propio legislador de Tirol reconoció que la declaración previa, prevista en favor de los nacionales austriacos, constituía un medio eficaz de control para evitar que el bien de que se trata fuera adquirido como residencia secundaria.

49. En consecuencia, habida cuenta del riesgo de discriminación inherente a un sistema de autorización previa a la adquisición de bienes inmuebles como el presente, así como de las demás posibilidades de que dispone el Estado miembro de que se trata para asegurar el cumplimiento de las directrices sobre ordenación del territorio que haya adoptado, el procedimiento de autorización controvertido constituye una restricción a la circulación de capitales que no es indispensable para luchar contra las infracciones de su legislación nacional en materia de residencias secundarias.

50. Además, la República de Austria ha alegado que el artículo 70 del Acta de Adhesión le permite, de todos modos, mantener en vigor, con carácter excepcional, las disposiciones de la TGVG de 1996 hasta el 1 de enero del 2000.

51. Como se ha manifestado en el apartado 27 de la presente sentencia, en principio, corresponde a los órganos jurisdiccionales austriacos determinar el contenido de la legislación nacional vigente en la fecha de la adhesión de la República de Austria, a los efectos del artículo 70 del Acta de Adhesión.

52. Cualquier disposición aprobada con posterioridad a la fecha de adhesión no queda automáticamente excluida, por ese único motivo, de la cláusula de excepción recogida en el artículo 70 del Acta de Adhesión. Estará cubierta por la excepción, si es esencialmente idéntica a la legislación anterior o si se limita a reducir o suprimir un obstáculo al ejercicio de los derechos y las libertades comunitarias que figuran en la legislación anterior.

53. En cambio, una legislación que se basa en una lógica diferente de la del Derecho anterior y establece procedimientos nuevos no puede asimilarse a la legislación existente en el momento de la adhesión. Este es el caso de la TGVG de 1996, que contiene varias diferencias significativas con respecto a la TGVG de 1993 y que, si bien, en principio, pone fin al doble régimen de adquisición de bienes inmuebles existente con anterioridad, no por ello mejora el trato reservado a los nacionales de Estados miembros distintos de la República de Austria, pues también establece modalidades de examen de las solicitudes de autorización destinadas en realidad a favorecer las presentadas por nacionales austriacos, como se ha señalado anteriormente en el apartado 41.

54. Por ello, no cabe considerar que las disposiciones de la TGVG de 1996 de que se trata estén amparadas por la excepción establecida en el artículo 70 del Acta de Adhesión.

55. Habida cuenta de todo lo que antecede, no resulta necesario examinar las cuestiones de interpretación relativas a los artículos 6 y 52 del Tratado.

56. Procede, por tanto, responder a la segunda parte de la primera cuestión que los artículos 56 CE y 70 del Acta de Adhesión se oponen a un régimen como el establecido por la TGVG de 1996.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

57. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide esencialmente que se dilucide si corresponde al Tribunal de Justicia apreciar en el marco de un procedimiento prejudicial, si una violación del Derecho comunitario está suficientemente caracterizada para generar la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro respecto de particulares, víctimas eventuales de dicha violación.

58. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la apreciación de los criterios que permiten determinar la responsabilidad de los Estados miembros por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario corresponde, en principio, a los órganos jurisdiccionales nacionales (sentencia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur y Factortame*, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029), apartado 58, conforme a las orientaciones suministradas por el Tribunal de Justicia para dicha aplicación (sentencias *Brasserie du pêcheur y Factortame*, antes citada, apartados 55 a 57; de 26 de marzo de 1996, *British Telecommunications*, C-392/93, Rec. p. I-1631, de 8 de octubre de 1996, *Dillenkofer y otros*, asuntos acumulados C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, Rec. p. I-4845, y de 17 de octubre de 1996, *Denkavit y otros*, asuntos acumulados C-283/94, C-291/94 y C-292/94, Rec. p. I-5063).

59. En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que, en principio, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar si una infracción del Derecho comunitario está suficientemente caracterizada para generar la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro frente a los particulares.

60. Habida cuenta de la respuesta dada a la segunda cuestión, no procede responder a la tercera cuestión prejudicial.

Sobre la cuarta cuestión

61. Mediante la cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si en los Estados miembros de estructura federal la reparación de los daños causados a los particulares por medidas de naturaleza interna contrarias al Derecho comunitario debe ser necesariamente asumida por el Estado federal para que se cumplan las obligaciones comunitarias del Estado miembro de que se trata.

62. Incumbe a cada Estado miembro garantizar que los particulares obtengan la reparación del daño ocasionado por el incumplimiento del Derecho comunitario, sea cual fuere la autoridad pública que haya incurrido en dicho incumplimiento y sea cual fuera aquella a la que, con arreglo al Derecho del Estado miembro afectado, le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación. Por tanto, un Estado miembro no puede invocar el reparto de competencias y responsabilidades entre las entidades existentes en su ordenamiento jurídico interno para eximirse de su responsabilidad a este respecto.

63. Hecha esta salvedad, el Derecho comunitario no impone a los Estados miembros ninguna modificación del reparto de competencias y responsabilidades entre las entidades públicas que existen en su territorio. Siempre que los cauces procesales que ofrezca el ordenamiento interno permitan una protección efectiva de los derechos que a los particulares les otorga el ordenamiento comunitario, sin que les resulte más difícil ejercer dichos derechos que aquellos que les otorga el ordenamiento jurídico interno, quedan satisfechas las exigencias comunitarias.

64. En consecuencia, procede responder a la cuarta cuestión que, en los Estados miembros de estructura federal, la reparación de los daños causados a los particulares por normas de naturaleza interna contrarias al Derecho comunitario no debe ser necesariamente asumida por el Estado federal para que se cumplan las obligaciones comunitarias del Estado miembro de que se trata.

Costas

65. Los gastos efectuados por los Gobiernos austriaco, griego y español y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este 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 Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien mediante resolución de 13 de agosto de 1997, declara:

1) Los artículos 56 CE (ex artículo 73 B) y 70 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea

- no se oponen a un régimen de adquisición de bienes inmuebles como el establecido por la Tiroler Grundverkehrsgesetz de 1993, salvo en el caso en que hubiera que considerar que ésta no formaba parte del ordenamiento jurídico interno de la República de Austria el 1 de enero de 1995;

- se oponen a un régimen como el establecido por la Tiroler Grundverkehrsgesetz de 1996.

2) En principio, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar si una infracción del Derecho comunitario está suficientemente caracterizada para generar la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro frente a los particulares.

3) En los Estados miembros de estructura federal la reparación, de los daños causados a los particulares por normas de naturaleza interna contrarias al Derecho comunitario no debe ser necesariamente asumida por el Estado federal para que se cumplan las obligaciones comunitarias del Estado miembro de que se trata.

1: Lengua de procedimiento: alemán.