



Financiado por el Programa de Justicia de la Unión Europea (2014-2020).
El contenido de esta publicación representa únicamente la opinión del autor y es su única responsabilidad. La Comisión Europea no acepta ninguna responsabilidad por el uso que pueda hacerse de la información que contiene

Caso práctico

Litigación en Derecho de la Unión Europea

FORMACIÓN AVANZADA PARA ABOGADOS EN LA PRÁCTICA PRIVADA

Por
Daniel Sarmiento

El Sr. Krústai es un terrateniente que dirige una explotación agrícola desde hace veinte años en la región de Marvahy, en el Estado miembro de Falstaffia. En los últimos cinco años ha recibido ayudas de la UE a través de varios programas de la PAC, así como de proyectos del Banco Europeo de Inversiones. Sus cultivos incluyen zanahorias, pepinos y pimientos, entre otros productos agrícolas. La explotación ha prosperado en los últimos tiempos gracias a las ayudas de la UE destinadas a la modernización de las infraestructuras agrícolas, incluida la digitalización de la mayor parte del proceso de recolección. Las ayudas se han recibido tanto en forma de subvenciones como de préstamos. Estos últimos tienen un plazo de amortización que oscila entre los diez y los doce años, según el préstamo, desde 2019.

En 2021, el gobierno de Falstaffia presentó una propuesta legislativa, el Proyecto de Ley de Inversión en Medios de Comunicación Independientes, que daría a las empresas que invierten en el sector de los medios de comunicación del país una suma de al menos 5 millones de euros para ejercer un derecho de compra de terrenos en la región de Marvahy. Este derecho de compra fija el precio del metro cuadrado en el valor establecido en el registro de la propiedad, el cual no refleja los precios reales del mercado. Sin embargo, y según el ministro encargado del expediente, la medida pretende promover la inversión en la región de Marvahy para impulsar la modernización de su industria agrícola y frenar el éxodo urbano que ha afectado gravemente a las zonas rurales del país, especialmente en dicha región. Según el gobierno, aunque las ayudas de la UE han contribuido a mejorar el perfil industrial de la región, hay una considerable falta de participación de los grandes inversores y los inversores institucionales, lo que contribuirá a dinamizar la región y a atraer a los jóvenes talentos de las zonas urbanas. El gobierno considera que el sector de los medios de comunicación atrae a inversores sofisticados, y añadir un derecho de compra de terrenos a estos inversores promovería e incentivaría una estructura inmobiliaria de más alto nivel en la región de Marvahy.

La región de Marvahy es conocida por su diferencia cultural con el resto del país, como su lengua regional de origen desconocido, sus famosos bailes tradicionales y un fuerte apoyo popular a la independencia de Falstaffia. Los partidos locales, que han apoyado la independencia con mayor o menor entusiasmo, están muy preocupados por el proyecto de ley de inversión en medios de comunicación independientes. Creen que el Gobierno está intentando controlar los medios de comunicación de todo el país, incluido Marvahy, e imponer medidas económicas muy restrictivas entre los agricultores de la región, que es donde se encuentra el mayor apoyo al independentismo, como medio de sofocar con medidas económicamente coercitivas cualquier intento de promover la independencia en la región.

En abril de 2021 se aprobó la Ley de Inversión en Medios de Comunicación Independientes con el apoyo del partido gobernante, que cuenta con una amplia mayoría en el parlamento de Falstaff. Inmediatamente después de su entrada en vigor, el 1 de mayo de 2021, el grupo Varietas, controlado por un magnate local estrechamente vinculado al partido gubernamental, presentó una oferta de adquisición de los dos principales medios de televisión y prensa del país. La adquisición fue aprobada inmediatamente por las autoridades de competencia de Falstaffia, sin que se remitiera a la Comisión Europea. Aunque el partido minoritario presentó un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el recurso fue declarado inadmisibile en veinticuatro horas. Esta decisión está en consonancia con la jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional, que, tras ser renovado en su totalidad en su composición con antiguos ministros del Gobierno, interpreta su Estatuto de forma muy estricta y ha rechazado últimamente todos los recursos de inconstitucionalidad por no tener "relevancia material desde un parámetro constitucional sustancial".

Una vez que la adquisición se materializó y el grupo Varietas asumió el control de los puntos de venta, el grupo remitió inmediatamente al Ministerio de Agricultura una solicitud de compra, en virtud de la Ley de Inversión en Medios de Comunicación Independientes, de 100.000 hectáreas de tierra en la región de Marvahy. Una de las disposiciones de la ley establece que las tierras cuyos antiguos propietarios estaban sujetos a préstamos garantizados, no transferirán ningún pasivo al comprador, si éste lo solicita. Esta disposición fue justificada por el Gobierno con el argumento de que dichos préstamos beneficiaban al antiguo propietario, y los conocimientos técnicos y los activos inmateriales que proporcionaba dicha ayuda financiera eran y serán en su mayoría disfrutados por el antiguo propietario. La medida también pretende hacer más atractiva la inversión y consolidar la modernización de la industria agrícola en la región de Marvahy.

El 1 de septiembre de 2021, el grupo Varietas compró 100.000 hectáreas de tierra, a propuesta del Ministerio de Agricultura, y ejerciendo su derecho a no asumir ningún pasivo ligado a las tierras compradas y derivado de préstamos en beneficio de los anteriores propietarios.

La granja del Sr. Krústai forma parte de las 100.000 hectáreas adquiridas por el grupo Varietas. Sus cincuenta y cinco hectáreas son ahora propiedad del grupo Varietas, pero los préstamos, que ascienden a 150.000 euros, de los cuales 120.000 quedan pendientes de reembolso, no han sido transferidos al grupo. En consecuencia, el Sr. Krústai ha recibido en concepto de pago por la venta un total de 95.000 euros (en contraste con el valor de mercado de 350.000 euros en el que su finca fue valorada recientemente por un consultor independiente) y ahora le queda un pasivo de 120.000 euros, más intereses, al que debe hacer frente. De los 120.000 euros pendientes de devolución, 60.000 euros son préstamos garantizados por un fondo de la UE y el Banco Europeo de Inversiones.

El Sr. Krústai ha interpuesto un recurso contra la decisión del Ministerio de Agricultura que promulga la venta de su propiedad a favor del grupo Varietas. Según el Sr. Krústai, la venta infringe la legislación de la UE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Los abogados del Sr. Krústai son optimistas en cuanto a las posibilidades de éxito, sobre todo después de que la Comisión Europea anunciara el inicio inmediato de procedimientos de infracción contra Falstaffia. El abogado del Sr. Krústai ha solicitado en sus alegaciones escritas ante el tribunal regional de Marvahy que la sala remita una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. Sin embargo, aunque el tribunal regional de Marvahy ha sido muy proactivo en el pasado a la hora de hacer referencias al tribunal de Luxemburgo, en particular cuando se cuestionaban leyes nacionales que afectaban a las singularidades culturales de Marvahy, el Presidente del tribunal regional ha hecho uso de un poder excepcional concedido por la reciente Ley Judicial, que permite al Presidente de un tribunal regional adquirir la competencia de un caso pendiente en una sala del tribunal. La Ley Judicial establece que los presidentes de los tribunales regionales son nombrados por el Ministerio de Justicia, y pueden hacer uso de su derecho a elegir un caso en cualquier momento del procedimiento ante la sala del tribunal regional. Este ha sido el caso de la demanda del Sr. Krústai, que ha sido trasladada al Presidente, nombrado hace sólo tres semanas por el Ministerio de Justicia, y rechazada en su totalidad mediante auto de 20 de septiembre de 2021. Esta decisión no está sujeta a revisión por parte del Tribunal Supremo y, por tanto, es definitiva.

Desesperado, el abogado del Sr. Krústai ha decidido interponer otro recurso, esta vez ante un tribunal de primera instancia, para impugnar la decisión del registrador de la propiedad de inscribir formalmente la transmisión de la propiedad. Estas decisiones sólo pueden ser impugnadas por irregularidades procesales manifiestas. Aunque el Código Civil no especifica que tales irregularidades deban producirse únicamente dentro del procedimiento de registro, tradicionalmente se ha asumido que estas reclamaciones sólo pueden presentarse cuando la irregularidad alegada ha tenido lugar en el curso del procedimiento de registro. Sin embargo, el abogado del Sr. Krústai pretende una interpretación novedosa, argumentando que el procedimiento judicial previo ante el tribunal regional se vio manchado por irregularidades procesales manifiestas que infringían el Derecho de la UE, incluidos el artículo 19 del TUE y el artículo 267 del TFUE.

El caso está ahora ante el tribunal de primera instancia y el gobierno demandado, así como el fiscal, han solicitado al tribunal que desestime el caso, debido a un fraude manifiesto y a un abuso de procedimiento. Según el demandado y el fiscal, las

irregularidades procesales que pueden invocarse en este contexto sólo pueden referirse a irregularidades que tengan lugar dentro del procedimiento de registro, y no en procedimientos judiciales previos que sean irrelevantes a efectos de las funciones del registrador de la propiedad.

Sin embargo, el tribunal de primera instancia tiene dudas y ha decidido remitir el caso al Tribunal de Justicia. En su auto de remisión, el tribunal de instancia plantea varias cuestiones redactadas en los siguientes términos

"1. ¿Debe interpretarse el Derecho de la UE en el sentido de que impone a un tribunal nacional el deber de hacer una interpretación conforme del Derecho nacional que se refiere, en términos generales, a las "irregularidades manifiestas de procedimiento", como si incluyera infracciones de los artículos 19 TUE y 267 TFUE?

2. ¿Es la decisión de un registrador de la propiedad de inscribir una adquisición de terrenos de conformidad con la Ley de Inversión en Medios de Comunicación Independientes, una aplicación del Derecho de la UE? Si la respuesta a esta pregunta es negativa, ¿podría dicha decisión estar comprendida en el concepto de "ámbitos del Derecho de la Unión Europea", tal como prescribe el artículo 19 TUE?

3. En caso de que deba responderse positivamente a una o a las dos preguntas de la segunda cuestión, ¿debe interpretarse el Derecho de la UE, y en particular el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que impide a que un Estado miembro introduzca un acto legislativo que imponga una venta forzosa a favor de una empresa, a un precio que no refleje el valor de mercado, por el único motivo de que dicha empresa haya realizado una inversión de al menos 5 millones de euros en un medio de comunicación nacional?

4. En caso de que deba responderse positivamente a una o a las dos cuestiones de la segunda pregunta, ¿debe interpretarse el Derecho de la Unión Europea, y en particular el artículo 19 TUE, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que se opone a que un Estado miembro confiera a los Presidentes de los tribunales regionales el derecho a conocer de un asunto pendiente de una sala del tribunal regional y a decidir sobre el fondo, con independencia de la fase en que se encuentre el procedimiento? ¿Tiene alguna relevancia en la interpretación del artículo 19 TUE el hecho de que los Presidentes de los tribunales regionales sean nombrados directamente por el Ministerio de Justicia, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea?"

Preguntas

1. ¿Puede el Tribunal de Justicia pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, en particular sobre las cuestiones 3 y 4, que se refieren a una cuestión jurídica que no es objeto de examen directo en el procedimiento principal?

2. ¿En qué medida puede el Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la legalidad de una disposición de Derecho nacional en el marco de una cuestión prejudicial?
3. En este caso concreto, ¿puede el tribunal nacional realizar una interpretación del Código Civil conforme al Derecho de la UE?
4. ¿Puede invocarse el artículo 19 del TUE en este procedimiento y, en caso afirmativo, qué repercusiones tendría en la situación del Sr. Krústai?

Respuestas

1. ¿Puede el Tribunal de Justicia pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, en particular sobre las cuestiones 3 y 4, que se refieren a una cuestión jurídica que no es objeto de examen directo en el procedimiento principal?

Esta cuestión señala a un problema de admisibilidad en el que la parte demandada del procedimiento principal debería centrarse: ¿son las cuestiones de fondo relevantes para el procedimiento principal? Cabe señalar que el procedimiento principal se refiere a la revisión de una inscripción en un registro de la propiedad, y no a la legalidad de la transmisión de la propiedad como tal ni a la legalidad de la Ley de Inversión en Medios de Comunicación Independientes. Por lo tanto, podría argumentarse que las preguntas 3 y 4 son inadmisibles, ya que no tienen relación directa con el procedimiento principal y, por lo tanto, son hipotéticas. Según reiterada jurisprudencia, “la negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta patente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder eficazmente a las cuestiones planteadas”.¹

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el carácter hipotético de las cuestiones prejudiciales es muy flexible y, por regla general, sólo declara la inadmisibilidad de una cuestión prejudicial cuando es "evidente" que la resolución del Tribunal de Justicia no tiene una relación directa para el asunto en cuestión. En este caso, sin embargo, existe un vínculo entre el procedimiento principal y las cuestiones de fondo que se plantean: se trata de una transmisión forzosa de la propiedad, cuya legalidad depende de la validez de la Ley de Inversión en Medios de Comunicación Independientes. Por lo tanto, aunque el vínculo entre ambas cuestiones no es inmediato y el registrador de la propiedad no está revisando la Ley de Inversión en Medios de Comunicación Independientes, es evidente que la inscripción sólo puede tener lugar si la transmisión de la propiedad es conforme a la ley. Los demandantes en el procedimiento principal pueden alegar que las cuestiones 3 y 4 son esenciales para que el registrador de la propiedad se pronuncie sobre la inscripción de la transmisión.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que los tribunales nacionales disponen de un amplio margen de apreciación para determinar qué es relevante para resolver el procedimiento principal. En consecuencia, el Tribunal de Justicia suele remitirse a la opinión del tribunal nacional en cuanto a la conveniencia de las cuestiones planteadas. En este caso, es incuestionable que el registrador de la propiedad debe aplicar la ley, incluido el Derecho de la UE. De hecho, así como el registrador de la propiedad tiene la obligación de aplicar una ley, también tiene la obligación de no aplicarla si infringe el Derecho de la UE. La

¹ Véase, en particular, las sentencias de 5 de diciembre de 2006, Cipolla y otros (C-94/04 y C-202/04, EU:C:2006:758) y de 11 Mayo de 2017, Archus y Gama (C-131/16, EU:C:2017:358).

jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde el asunto Costanzo² impone a todas las autoridades nacionales, incluidas las administrativas, la obligación de no aplicar cualquier disposición de la legislación nacional que sea contraria al Derecho de la UE. Por lo tanto, si las preguntas 3 y 4 se respondieran de forma positiva, es posible que el registrador de la propiedad se viera impedido de inscribir la transmisión de la propiedad, en la medida en que la transmisión es una venta forzosa basada en una ley nacional que infringe el Derecho de la UE.

2. ¿En qué medida puede el Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la legalidad de una disposición de Derecho nacional en el marco de una cuestión prejudicial?

Es frecuente que los tribunales nacionales pregunten al Tribunal de Justicia sobre la legalidad del derecho nacional en virtud del derecho de la UE. Sin embargo, el procedimiento de cuestión prejudicial no es un instrumento procesal de control judicial, sino un mecanismo de cooperación para facilitar el diálogo entre los tribunales sobre puntos de interpretación y validez del Derecho de la UE. Por lo tanto, si un tribunal nacional plantea una cuestión sobre un punto concreto del Derecho nacional mediante una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre dicha cuestión.³

Sin embargo, en este caso el tribunal nacional ha tenido cuidado de plantear las cuestiones en términos de interpretación del Derecho de la UE. Las preguntas no se refieren a la legalidad de las leyes nacionales, sino a si el Derecho de la UE "puede interpretarse en el sentido de que...", eludiendo así la cuestión de la legalidad del Derecho nacional. Esto permitirá al Tribunal de Justicia responder al tribunal nacional con una respuesta basada en la interpretación del Derecho de la UE, y no pronunciarse directamente sobre la compatibilidad del derecho nacional con el Derecho de la UE.

Existe una delgada línea entre la asistencia del Tribunal de Justicia para proporcionar interpretaciones útiles del Derecho de la UE y su participación en el control judicial de la legislación nacional. Por ejemplo, si el órgano jurisdiccional nacional plantea una cuestión al Tribunal de Justicia en la que se pregunta si el Derecho de la UE debe interpretarse en el sentido de que "se opone a una norma de Derecho nacional que establece z", la respuesta será emprender un control judicial del Derecho nacional, aunque bajo el ropaje de una cuestión prejudicial de interpretación.

² Sentencia de 22 de junio de 1989, *Constanzo* (103/88, EU:C:1989:256). Del mismo modo, véase la sentencia del 9 de Septiembre de 2003, *CIF* (C-198/01, EU:C:2003:430, párrafo 49), y, en relación a la aplicación de reglamentos, las sentencias de 14 de Junio de 2012, *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers* (C-606/10, EU:C:2012:348, párrafo 75), y de 5 de Marzo de 2019, *Eesti Pagar* (C-349/17, EU:C:2019:172, párrafos 90 y 91).

³ Véase, en particular, las sentencias de 22 de Octubre de 1998, *IN. CO. GE.'90 y otros* (C-10/97 a C-22/97, EU:C:1998:498, párrafo 21). Véase también la Opinión del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en los asuntos acumulados *IN. CO. GE.'90 y otros*, C-10/97 a C-22/97, EU:C:1998:228, párrafos 16 a 44.

3. En este caso concreto, ¿puede el tribunal nacional realizar una interpretación del Código Civil conforme al Derecho de la UE?

El principio de una interpretación conforme del Derecho nacional en virtud del Derecho de la Unión es una doctrina estándar, bien establecida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La exigencia de que el Derecho nacional se interprete de conformidad con el Derecho de la Unión es, según la jurisprudencia, “inherente al régimen del Tratado, en la medida en que permite que los órganos jurisdiccionales nacionales garanticen, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho comunitario cuando resuelven los litigios de que conocen”.⁴

Al aplicar el Derecho nacional, “ya sea disposiciones anteriores o posteriores a la Directiva, el órgano jurisdiccional nacional que debe interpretarla está obligado a hacer todo lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva, para, al efectuar dicha interpretación, alcanzar el resultado a que se refiere la Directiva y de esta forma atenerse al párrafo tercero del artículo 288 del TFUE”.⁵

En el caso que nos ocupa, es evidente que las leyes nacionales son susceptibles de interpretación, en la medida en que no limitan el alcance del recurso a cuestiones de procedimiento en el curso del registro. Ha existido una práctica y un entendimiento común de que el ámbito de aplicación se limitaba a las cuestiones planteadas durante el procedimiento, pero nada en el Derecho nacional se opone a que un demandante impugne la inscripción de una finca en venta forzosa por motivos de infracción del Derecho de la Unión. Así, los demandantes pueden alegar que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de una interpretación conforme, cuya finalidad es garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión, el recurso debe permitir a la sala conocer todas las alegaciones de procedimiento y de fondo que condicionan la decisión del Registrador de inscribir la venta.

El demandado podría alegar que existe una práctica que resuelve la cuestión, aunque será un argumento débil que probablemente no prosperará. El demandado también podría destacar que la jurisprudencia sobre la interpretación conforme se ha dirigido en su mayoría a las directivas, y en este caso concreto la cuestión plantea puntos de interpretación de los Tratados. Sin embargo, esta línea de argumentación no tendrá éxito, ya que el Tribunal ha aplicado el principio de interpretación conforme a todo tipo de actos del Derecho de la Unión.

4. ¿Puede invocarse el artículo 19 del TUE en este procedimiento y, en caso afirmativo, qué repercusiones tendría en la situación del Sr. Krústai?

La cuestión de si el artículo 19 del TUE tiene efecto directo ha sido resuelta recientemente por el Tribunal de Justicia, en el asunto *Repubblika*⁶, confirmando una línea de jurisprudencia desarrollada en la saga de las reformas del poder judicial en

⁴ Sentencia de 23 de abril de 2009, *Angelidaki y otros* (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250), párrafo 198.

⁵ Sentencia de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing* (C-106/89, EU:C:1990:395, párrafo 8)

⁶ Sentencia de 20 de abril 2021, *Repubblika* (C-896/19, EU:C:2021:311).

Polonia. Esta línea de jurisprudencia sostiene que el artículo 19 TUE tiene un ámbito de aplicación más amplio que los derechos fundamentales consagrados en la Carta, que sólo se aplican en los Estados miembros en las condiciones del apartado 1 del artículo 51 de la Carta. Por el contrario, el artículo 19 TUE se refiere a "los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión" y, por tanto, alude a una gama más amplia de situaciones. Además, el hecho de que el artículo 19 TUE introduzca la garantía de acceso a una tutela judicial efectiva, exige ser interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta, que incluye normas mínimas de equidad procesal, incluido el principio de independencia del poder judicial.

Sin embargo, en el presente caso el demandante no impugna la independencia del Tribunal que conoce del presente asunto. Por el contrario, el demandante impugna una decisión anterior, cuyo resultado ha provocado una serie de efectos que han desembocado en la pérdida de los derechos de propiedad del demandante.

En este contexto, la jurisprudencia que debe tenerse en cuenta es la proporcionada en el asunto Simpson,⁷ en el que el Tribunal de Justicia estudió las consecuencias que la falta de independencia judicial, o de un procedimiento de nombramiento o selección viciado que impide a un juez sentarse en la sala, pueden tener en los procedimientos judiciales posteriores. Esta jurisprudencia también debe interpretarse teniendo en cuenta la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Astradsson contra Islandia,⁸ que trata la misma cuestión.

En virtud de la jurisprudencia de ambos tribunales europeos antedicha, ambas partes pueden presentar argumentos convincentes. El demandante puede basarse en la jurisprudencia que destaca la importancia de la "gravedad" de la violación de la equidad procesal, en cuyo caso es obvio que existen serias dudas en cuanto a la composición del tribunal, básicamente reducida a un poder discrecional en manos del Presidente del tribunal regional. Por otra parte, la parte demandada puede alegar que la jurisprudencia se refiere a casos en los que la violación de la equidad procesal ha tenido lugar en el mismo tribunal, o en el mismo procedimiento. En el caso que nos ocupa, la demandante alega que se trata de un procedimiento diferente que no tiene conexión directa con la resolución anterior del Presidente del tribunal regional (aunque la conexión existe, pero no de forma directa).

⁷ Sentencia de 26 de marzo de 2020, *Review Simpson y HG c. el Consejo y la Comisión* (C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232).

⁸ Sentencia del TEDH de 1 de diciembre de 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandia* (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418).