



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. EVGENI TANCHEV

presentadas el 16 de septiembre de 2021¹

Asunto C-177/20

**«Grossmania» Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft
contra**

**Vas Megyei Kormányhivatal (Delegación del Gobierno en la
Provincia de Vas)**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Győr, Hungría)]

«Procedimiento prejudicial — Principios del Derecho de la Unión — Primacía —
Efecto directo — Conflicto entre el Derecho de la Unión y la normativa nacional —
Incumplimiento del Derecho de la Unión declarado por el Tribunal de Justicia en el marco de una
petición de decisión prejudicial y de un recurso por incumplimiento — Derechos y obligaciones
de las autoridades administrativas y de los órganos jurisdiccionales nacionales — Inaplicación de
la normativa nacional en supuestos semejantes, pero no idénticos, al controvertido en dicha
petición de decisión prejudicial — Decisión administrativa que adquiere firmeza a falta de
interposición de recurso judicial — Inaplicación o revocación de tal decisión por su
incompatibilidad con el Derecho de la Unión — Línea jurisprudencial establecida en la sentencia
dictada en el asunto *Künne & Heitz* (C-453/00)»

1. El presente asunto plantea al Tribunal de Justicia un dilema corneliano fundamental en Derecho: conceder prioridad al principio de legalidad o al principio de seguridad jurídica. La petición de decisión prejudicial ha sido presentada por el Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Győr, Hungría) en el marco de una resolución por la que se deniega la reinscripción de los derechos de usufructo cancelados de la demandante sobre varios terrenos agrícolas.

I. Hechos que originaron el litigio del procedimiento principal y cuestión prejudicial

2. Grossmania es una sociedad mercantil establecida en Hungría y está constituida por nacionales de Estados miembros distintos de Hungría. Grossmania era titular de derechos de usufructo sobre varios inmuebles situados en Hungría. Estos derechos fueron cancelados en el Registro de la Propiedad en virtud del artículo 108, apartado 1, de la a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Ley CCXII de 2013, por la que se establecen disposiciones transitorias y otras disposiciones en relación con la Ley CXXII de 2013, relativa a

¹ Lengua original: inglés.

los actos jurídicos sobre terrenos agrícolas y forestales; en lo sucesivo, «Ley de 2013 de medidas transitorias») y del artículo 94, apartado 5, de la az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Ley CXLI de 1997 del Registro de la Propiedad; en lo sucesivo, «Ley del Registro de Propiedad»). Grossmania no interpuso recurso contra la cancelación de sus derechos de usufructo.

3. Mediante sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, (C-52/16 y C-113/16; en lo sucesivo, «sentencia SEGRO y Horváth», EU:C:2018:157), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 63 TFUE se opone a una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, en virtud de la cual los derechos de usufructo anteriormente constituidos sobre terrenos agrícolas cuyos titulares no tengan la condición de parientes cercanos del propietario de tales terrenos se extinguen *ex lege* y, en consecuencia, se cancelan en el Registro de la Propiedad.

4. A raíz de ello, Grossmania solicitó ante la Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (Oficina del Distrito de Celldömölk, perteneciente a la Delegación del Gobierno en la Provincia de Vas, Hungría; en lo sucesivo, «autoridad administrativa de primer grado») que se procediera a la reinscripción de sus derechos de usufructo sobre las citadas fincas. Mediante resolución de 17 de mayo de 2019, esta última denegó dicha solicitud remitiéndose al artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias.

5. Grossmania recurrió en vía administrativa y la Delegación del Gobierno en la Provincia de Vas, mediante resolución de 5 de agosto de 2019, confirmó la referida resolución. Señaló que la solicitud de reinscripción no era admisible debido, en particular, a que el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias continuaba vigente. A su juicio, la sentencia SEGRO y Horváth y la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructo sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432; en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Hungría») no son aplicables al presente asunto.

6. Grossmania interpuso recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional remitente contra la resolución de 5 de agosto de 2019. El órgano jurisdiccional remitente señala que no puede reconocerse una compensación económica a Grossmania porque no existen disposiciones nacionales que permitan tal compensación. Ese órgano jurisdiccional se remite a la jurisprudencia del Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional, Hungría). En dicha jurisprudencia, se declaró que se había generado una situación contraria a la Ley Fundamental húngara debido a que, en relación con los derechos de usufructo y derechos de uso extinguidos en virtud del artículo 108 de la Ley de 2013 de medidas transitorias, el legislador no había establecido una normativa que permita el resarcimiento de daños patrimoniales excepcionales que no pueden reclamarse en el marco de la liquidación entre las partes contratantes, pero que traen causa de contratos válidos. El Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) instó al legislador a que subsanase esta omisión contraria a la Ley Fundamental antes del 1 de diciembre de 2015. Sin embargo, más de cinco años y medio después, no se ha adoptado disposición alguna a este respecto. El órgano jurisdiccional remitente pone de relieve que los hechos que dieron lugar a la sentencia SEGRO y Horváth difieren de los subyacentes al presente asunto en la medida en que Grossmania no recurrió las resoluciones administrativas que cancelaron sus derechos de usufructo.

7. Por consiguiente, el Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Győr) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 267 del [TFUE] en el sentido de que, si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado, mediante una resolución dictada en el ámbito de un procedimiento prejudicial, la incompatibilidad de una disposición normativa de un Estado miembro con el Derecho de la Unión, esa disposición normativa no puede aplicarse tampoco en procedimientos nacionales administrativos o judiciales posteriores, con independencia de que los antecedentes de hecho del procedimiento posterior no sean completamente idénticos a los del procedimiento prejudicial anterior?»

II. Análisis

A. *Exposición sucinta de las alegaciones de las partes*

8. Han presentado observaciones escritas Grossmania, los Gobiernos alemán, español y húngaro y la Comisión Europea.

9. Dado que todas las partes (excepto el Gobierno húngaro) invocan la misma jurisprudencia y formulan alegaciones coincidentes para sostener que procede responder afirmativamente a la cuestión, en el marco de mi apreciación me limitaré a analizar sus alegaciones principales.

10. El Gobierno húngaro alega, por una parte, que, como ha señalado el propio órgano jurisdiccional remitente, la situación del litigio principal difiere de la que subyace a la sentencia SEGRO y Horváth, dado que Grossmania no recurrió la cancelación de sus derechos de usufructo en 2014. De la sentencia de 13 de enero de 2004, Kühne & Heitz (C-453/00; en lo sucesivo, «sentencia Kühne & Heitz», EU:C:2004:17), se desprende que una autoridad administrativa solo está obligada a reconsiderar tal resolución cuando se cumplen los cuatro requisitos enunciados en el apartado 28 de dicha sentencia. Es pacífico entre las partes que esto no sucede en el presente asunto. En estas circunstancias, es necesario encontrar un equilibrio entre el principio de seguridad jurídica y el de legalidad en virtud del Derecho de la Unión y determinar si se respetan los principios de equivalencia y de efectividad, de tal manera que los enjuiciables puedan presentar reclamaciones con fundamento en el Derecho de la Unión. El Gobierno húngaro alega que la regulación de los recursos vigente en el momento de los hechos respetaba estos requisitos. Por otra parte, el Gobierno húngaro alega que en un futuro próximo se adoptarán normas nacionales que permitirán garantizar —en lo que respecta a derechos de usufructo cancelados— que se tengan debidamente en cuenta los intereses de las partes. Este tema es actualmente objeto de discusiones con la Comisión.

B. Análisis

1. Observaciones preliminares

11. El presente asunto plantea la cuestión de si una sentencia del Tribunal de Justicia por la que este ha declarado la incompatibilidad de una disposición normativa nacional (el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias) con el Derecho de la Unión impide que esa disposición normativa se aplique a situaciones comparables, aunque no idénticas, a la que dio lugar a dicha sentencia. Debe darse una respuesta afirmativa a esta cuestión.

12. Ello se desprende, *inter alia*, del hecho de que la obligación de remisión prejudicial que incumbe a los órganos jurisdiccionales de última instancia tiene una excepción, a saber: «cuando la cuestión planteada es materialmente idéntica a una que ya fue objeto anteriormente de una decisión con carácter prejudicial en un asunto análogo».²

13. En la sentencia SEGRO y Horváth, apartado 129, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 63 TFUE se opone a una disposición como el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias.³ Si bien la cuestión prejudicial planteada únicamente hace referencia a la sentencia SEGRO y Horváth, es evidente que en las presentes conclusiones es preciso tener también en consideración la sentencia Comisión/Hungría. En efecto, esta última sentencia declaró que Hungría había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 63 TFUE y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») al adoptar el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias.

14. En primer lugar, esa sentencia por la que se declara un incumplimiento tiene fuerza de cosa juzgada en relación con los hechos y la normativa sobre los que se pronunció dicha sentencia. En segundo lugar, «la declaración de que un Estado miembro ha incumplido [las obligaciones que le incumben con arreglo al Derecho de la Unión] implica para las autoridades tanto judiciales como administrativas de ese Estado miembro, por una parte, la prohibición de pleno Derecho de aplicar [la medida nacional controvertida] y, por otra parte, la obligación de adoptar todas las disposiciones necesarias para que surta pleno efecto el Derecho [de la Unión]».⁴

15. De lo anterior resulta que las autoridades húngaras (incluido el órgano jurisdiccional remitente) están obligadas a abstenerse de aplicar el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, que —aproximadamente dos años y medio después de la sentencia por la que se declara el incumplimiento de Hungría—, el legislador húngaro ha mantenido en vigor.

16. De hecho, Hungría no solo ha actuado al margen de esas dos sentencias del Tribunal de Justicia, sino que además ha introducido nuevas disposiciones que impiden que el Derecho de la Unión despliegue su plena eficacia. Esas disposiciones dificultan la reinscripción de los derechos de usufructo tras la cancelación ilícita de estos. Abordaré las nuevas disposiciones (artículo 108, apartados 4 y 5, de la Ley de 2013 de medidas transitorias) al final de las presentes conclusiones.

² Sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros (283/81, EU:C:1982:335), apartados 13 y 14.

³ Véanse Leitner, P.: *Enteignung' in Ungarn?* ecolex, 2018, p. 680; Guski, R.: *Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*, GPR, 3/2019, p. 102; Mok, M. R.: *Redactionele aantekening*, Nederlandse Jurisprudentie, 2019/68, p. 1090; Petit, Y.: *commentaire*, Droit rural, n.º 466, octubre de 2018, 163, y Ludwigs, M.: *Anmerkung*, EuZW, n.º 8/2018, p. 339.

⁴ Sentencia de 19 de enero de 1993, Comisión Italia (C-101/91, EU:C:1993:16), apartado 24.

2. *¿Estamos ante una situación de «inaplicación de una resolución nacional firme»?*

17. Sobre la base de los documentos que obran en poder del Tribunal de Justicia, es posible que no sea necesario anular las resoluciones que cancelaron los derechos de usufructo. Si es así, no se produce una situación en la que deba inaplicarse una resolución nacional firme.

18. Según el Gobierno húngaro, la situación fáctica de Grossmania difiere de las de SEGRO y Horváth, que recurrieron las resoluciones que cancelaron sus derechos de usufructo. Alega que las resoluciones dictadas en relación con Grossmania tienen fuerza de cosa juzgada o, en otras palabras, son resoluciones nacionales firmes, de modo que ya no es posible modificar las resoluciones de cancelación de los derechos de usufructo de Grossmania.

19. Sin embargo, contrariamente a estas alegaciones, resulta que el Derecho húngaro prevé un procedimiento especial, denominado «procedimiento de revisión» cuya tramitación puede ser solicitada de oficio por la Administración nacional en un plazo de cinco años a partir del momento en que una resolución haya adquirido firmeza.

20. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente deberá determinar varias cuestiones. En primer término, como señala la Comisión, deberá comprobar si la autoridad competente no formuló la alegación de que las resoluciones que cancelaron los derechos de usufructo de Grossmania habían adquirido firmeza. En segundo término, deberá ordenar la reinscripción de los derechos cancelados de Grossmania o, en su caso, anular la resolución impugnada (por la que se desestimó la solicitud de reinscripción de los derechos de usufructo). En tercer término, el órgano jurisdiccional remitente deberá instar a la autoridad competente a que tramite un nuevo procedimiento, viéndose dicha autoridad obligada esta vez a interpretar las normas nacionales desde el prisma del efecto útil del Derecho de la Unión. De ser necesario, la Administración deberá recurrir a tal efecto al procedimiento de revisión antes referido con el fin de llevar a cabo la reinscripción de los derechos cancelados.

21. En efecto, de los autos presentados ante el Tribunal de Justicia se desprende que las autoridades húngaras sencillamente omitieron comprobar si las resoluciones que cancelaron los derechos de usufructo de Grossmania eran o no firmes. Tampoco analizaron cómo podría aplicarse el Derecho húngaro de forma compatible con el Derecho de la Unión.

22. Si bien todas las partes se han centrado en el supuesto conflicto entre el principio de seguridad jurídica y los principios de legalidad y de primacía del Derecho de la Unión, es importante determinar en primer lugar si en el procedimiento principal se plantea efectivamente ese conflicto.

23. He de señalar (al igual que el Gobierno alemán) que el órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que la cancelación de los derechos de usufructo se efectuó *ex lege* y que, *de facto*, no se adoptó resolución administrativa legítima alguna. Es un elemento que corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente, pero, en tal caso, no estaríamos ante las

situaciones que dieron lugar a las sentencias dictadas en los asuntos Kühne & Heitz⁵ e i-21 Germany.⁶

24. En tal caso, de conformidad con el principio de cooperación leal (artículo 4 TUE, apartado 3), «los Estados miembros están obligados a eliminar las consecuencias ilícitas de una violación del Derecho [de la Unión]» e «incumbe a las autoridades del Estado miembro de que se trate adoptar las medidas generales o particulares adecuadas para garantizar en su territorio el respeto del Derecho [de la Unión]. [...] Al tiempo que conservan la elección de las medidas que proceda adoptar, las referidas autoridades deben velar, en particular, por que el Derecho nacional sea adaptado al Derecho [de la Unión] en el plazo más breve posible, y que se dé pleno efecto a los derechos que los justiciables deduzcan del Derecho [de la Unión]».⁷

25. Además, «los efectos que se asocian al principio de primacía del Derecho de la Unión se imponen a todos los órganos de un Estado miembro. [...] Resulta inadmisibles que normas del Derecho nacional puedan menoscabar la unidad y la eficacia del Derecho de la Unión, aunque se trate de normas de rango constitucional».⁸

26. Para empezar, las autoridades húngaras deberán determinar si las resoluciones de cancelación son firmes. De ser así, deberán comprobar seguidamente si esas resoluciones pueden someterse a un nuevo examen con arreglo Derecho nacional. Por último, una vez que hayan realizado esa apreciación, las autoridades húngaras deberán tener en cuenta el efecto útil y la primacía del Derecho de la Unión.

3. Sobre la obligación de dejar inaplicada la normativa nacional a raíz de una resolución dictada por el Tribunal de Justicia en el ámbito de un procedimiento prejudicial

27. Para el supuesto de que, pese a las consideraciones que anteceden, resulte necesario que el órgano jurisdiccional remitente aborde la obligación de dejar inaplicada la normativa nacional, quisiera plantear las siguientes observaciones.

28. De entrada, todas las partes (incluso el Gobierno húngaro) están de acuerdo, en esencia, en que la interpretación adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia SEGRO y Horváth (apartados 45 y 46) implica, en el caso que nos ocupa, la obligación de dejar sin aplicación la normativa húngara en la medida en que es contraria al artículo 63 TFUE.

⁵ Esta sentencia generó una gran controversia: véanse Caranta, R.: *Case C-453/00, Kühne & Heitz*, CMLR 42, 2005, p. 179; Prechal, S.: *Annotation of Kühne & Heitz*, Sociaal-Economische Wetgeving, 2004, p. 278; Katz, D.: «Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice», *JCP A*, 2004, p. 707; Peerbux-Beaugendre, Z.: «Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire», *RDUE*, 2004, p. 559, y Simon, D.: «Obligation de réexamen d'une décision administrative définitive. L'autorité d'un arrêt préjudiciel en interprétation postérieure à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci», *Europe*, 2004, p. 66. Sobre la especificidad de este asunto, véase Lenaerts, K. y Corthaut, T.: «Rechtsvinding door het Hof van Justitie», 55 *AA*, 2006, pp. 581 y 582.

⁶ Sentencia de 19 de septiembre de 2006, i-21 Germany y Arcor (C-392/04 y C-422/04; en lo sucesivo, «sentencia i-21 Germany», EU:C:2006:586). Véase el comentario a la sentencia dictada en los asuntos acumulados C-392/04 y C-422/04 de Taborowski, M., en *CMLR* 44, 2007, p. 1463.

⁷ Sentencia de 21 de junio de 2007, Jonkman y otros (C-231/06 a C-233/06; en lo sucesivo, «sentencia Jonkman», EU:C:2007:373), apartados 37 y 38.

⁸ Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 148.

29. El procedimiento de decisión prejudicial es un instrumento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, que tiene por objeto garantizar la primacía y la uniformidad del Derecho de la Unión. Por consiguiente, como señala el Gobierno español, es preciso asegurar el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal de Justicia, puesto que, de lo contrario, no solo se pondría en peligro la protección conferida por el Derecho de la Unión, sino también la coherencia de este, dando lugar de este modo discriminaciones en su propio seno.

30. Además, aunque la sentencia del Tribunal de Justicia sea vinculante para el órgano jurisdiccional remitente, los efectos *erga omnes* de las sentencias del Tribunal de Justicia son aplicables en el conjunto de la Unión⁹ a situaciones equivalentes.

31. El efecto vinculante de una sentencia prejudicial del Tribunal de Justicia se refiere a la interpretación de una norma del Derecho de la Unión y esta interpretación «tiene un valor [...] puramente declarativo, con la consecuencia de que sus efectos se remontan, en principio, a la fecha de entrada en vigor de la norma interpretada».¹⁰ Esta fuerza vinculante está *asociada a la norma* del Derecho de la Unión de que se trate. Si tal fuerza vinculante estuviera estrictamente *limitada a la situación concreta*, ello sería contrario al objetivo del procedimiento prejudicial, que es garantizar una interpretación uniforme del Derecho de la Unión.¹¹

32. El carácter vinculante de esta interpretación resulta de la primacía del Derecho de la Unión, de la jurisprudencia derivada de las sentencias dictadas en los asuntos Da Costa y Cilfit,¹² del carácter declarativo y retroactivo de la interpretación del Tribunal de Justicia, y de la finalidad del procedimiento prejudicial, que es garantizar la unidad y la coherencia (esto es, evitar interpretaciones divergentes), la plena eficacia y la autonomía del Derecho de la Unión.

33. En efecto, en la sentencia de 6 de marzo de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), apartado 35, el Tribunal de Justicia recordó que, «para asegurar la preservación de las características específicas y de la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión, los Tratados han creado un sistema jurisdiccional destinado a garantizar la coherencia y la unidad en la interpretación del Derecho de la Unión». En ese marco, «conforme al artículo 19 TUE, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia garantizar la *plena aplicación* del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial de los derechos que ese ordenamiento confiere a los justiciables».¹³ En particular, «la piedra angular del sistema jurisdiccional así concebido es el procedimiento de remisión prejudicial contemplado en el artículo 267 TFUE, que, al establecer un diálogo de juez a juez precisamente entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, tiene como finalidad garantizar la interpretación uniforme del Derecho de la Unión, permitiendo de ese modo asegurar su coherencia, su plena eficacia y su autonomía, así como, en última instancia, el carácter propio del Derecho instituido por los Tratados».¹⁴

34. De ello se desprende que, «en virtud del principio de primacía, cuando no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, el juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho de

⁹ Véase asimismo la sentencia de 5 de abril de 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199), apartado 38.

¹⁰ Sentencia de 12 de febrero de 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78), apartado 35. Véase el comentario a la sentencia de Simon, D., en Europe, abril de 2008, p. 13.

¹¹ Sentencia de 16 de enero de 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (C166/73, EU:C:1974:3), apartado 2.

¹² Sentencias de 27 de marzo de 1963, 28/62 a 30/62, EU:C:1963:6, y de 6 de octubre de 1982, 283/81, EU:C:1982:335.

¹³ El subrayado es mío ([sentencia de 6 de marzo de 2018,] Achmea C-284/16, EU:C:2018:158, apartado 36).

¹⁴ Sentencia de 6 de marzo de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), apartado 37 y jurisprudencia citada.

la Unión tendrá la obligación de garantizar la plena eficacia de tales disposiciones, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, aun posterior, sin que deba solicitar o esperar su previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional».¹⁵ A este respecto, «aun cuando haya una jurisprudencia del Tribunal de Justicia que resuelva la cuestión de Derecho discutida, los órganos jurisdiccionales nacionales conservan plena libertad para someter la cuestión al Tribunal de Justicia si lo consideran oportuno».¹⁶ Sin embargo, es preciso señalar que no están obligados a hacerlo si no albergan tales dudas.¹⁷

4. Incidencia del carácter firme de las resoluciones de cancelación de derechos de usufructo

35. A continuación, aunque de las consideraciones anteriores se desprende que las sentencias SEGRO y Horváth y Comisión/Hungría deberían llevar al órgano jurisdiccional remitente a descartar la aplicación de las disposiciones nacionales controvertidas invocadas por las autoridades húngaras para denegar la solicitud de reinscripción presentada por Grossmania —y, efectivamente, el órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que tal debe ser su manera de proceder—, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se deduce que las dudas que alberga el órgano jurisdiccional remitente se refieren más bien a la existencia de resoluciones administrativas (de cancelación de esos derechos) que habían adquirido firmeza.

36. Es cierto que «corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y establecer la regulación procesal de los recursos judiciales que hayan de procurar la salvaguarda de los derechos que el efecto directo del Derecho [de la Unión] genera en favor de los justiciables, quedando claro que esta regulación no puede ser menos favorable que la correspondiente a reclamaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no debe estar articulada de tal manera que haga imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)».¹⁸

37. No obstante, como ha señalado la Comisión, dada la importancia de la seguridad jurídica, este principio no puede invocarse para justificar que un Estado miembro menoscabe el efecto útil del Derecho de la Unión. De la jurisprudencia se desprende que «incumbe a los Estados miembros designar los tribunales y/o las instituciones competentes para controlar la validez de una norma nacional y establecer las vías de recurso y los procedimientos que permitan cuestionar tal validez y, cuando el recurso resulte fundado, anular la norma en cuestión y, en su caso, determinar los efectos de la anulación».¹⁹

38. De los autos en poder del Tribunal de Justicia se desprende que las autoridades húngaras no invocaron el carácter firme de las resoluciones que cancelaron los derechos de usufructo de Grossmania. La firmeza de esas resoluciones dependerá de las normas procesales húngaras aplicables, pero, en principio, tal omisión debería impedir a dichas autoridades hacer valer ese carácter firme. Es posible que el Derecho húngaro permita a dichas autoridades renunciar a su derecho a invocar el carácter firme de esas resoluciones —o, lo que es lo mismo, que el Derecho

¹⁵ Sentencia de 6 de octubre de 2020, La Quadrature du Net y otros (C-511/18, C-512/18 y C-520/18, EU:C:2020:791), apartados 214 y 215.

¹⁶ Sentencia de 3 de marzo de 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140), apartado 46.

¹⁷ Sentencia de 19 de enero de 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21), apartados 53 y 54.

¹⁸ Sentencia de 16 de mayo de 2000, Preston y otros (C-78/98, EU:C:2000:247), apartado 31.

¹⁹ Sentencia de 4 de diciembre de 2018, The Minister for Justice and Equality y The Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), apartado 34.

nacional permita a dichas autoridades rectificar tales resoluciones—. En efecto, según la jurisprudencia, «si las normas procesales nacionales aplicables implican la posibilidad, con ciertos requisitos, de que el tribunal nacional [o una autoridad administrativa nacional] reconsidere una resolución con fuerza de cosa juzgada con objeto de restablecer la conformidad de la situación derivada de dicha resolución con el Derecho nacional, esta posibilidad debe prevalecer, de acuerdo con los principios de equivalencia y de efectividad —si concurren dichos requisitos— a fin de que se restablezca la conformidad de dicha situación con el Derecho de la Unión».²⁰ Por lo tanto, el órgano jurisdiccional remitente debería tener esto en cuenta con el fin de evitar una vulneración del principio de equivalencia en el presente asunto.

39. De la sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov (C-249/11; en lo sucesivo, «sentencia Byankov», EU:C:2012:608), se desprende, en particular, que «el Tribunal de Justicia ya ha reconocido que el carácter firme de una resolución administrativa contribuye a la seguridad jurídica y que, en consecuencia, el Derecho de la Unión no impone, en principio, a un órgano administrativo el deber de revisar una resolución administrativa que haya adquirido tal firmeza» (apartado 76 de esta sentencia).

40. Sin embargo, «la concurrencia de circunstancias particulares puede, en virtud del principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, determinar que un órgano administrativo nacional quede obligado a revisar una resolución administrativa que ha adquirido firmeza para, en particular, tomar en consideración la interpretación, realizada posteriormente por el Tribunal de Justicia, de una disposición de Derecho de la Unión pertinente [...] De la jurisprudencia se deduce que, en este contexto, el Tribunal de Justicia ha tenido en cuenta las particularidades de las situaciones y de los intereses en cuestión para encontrar un equilibrio entre la exigencia de seguridad jurídica y la exigencia de legalidad a la luz del Derecho de la Unión».²¹

41. Además, de la jurisprudencia se desprende que el principio de efectividad (al igual que el principio de equivalencia), se deduce del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3 (sentencia XC).²²

42. Conforme al apartado 23 de la sentencia XC, «las exigencias derivadas de estos principios se aplican tanto en lo que atañe a la designación de los tribunales competentes para conocer de las acciones basadas en el Derecho de la Unión como en lo tocante a la determinación de la regulación procesal de tales acciones».

43. A continuación, el apartado 24 de la misma sentencia precisa que «el respeto de dichas exigencias debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupan las normas de que se trate en el conjunto del procedimiento, el desarrollo de este y las particularidades de tales normas ante las distintas instancias nacionales».

44. De lo anterior resulta que la exigencia de respetar el carácter firme de resoluciones como las controvertidas en el procedimiento principal debe examinarse a la luz del principio de efectividad.

²⁰ Sentencia de 11 de septiembre de 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700), apartado 29.

²¹ Apartado 77 de esta misma sentencia. Véanse, en relación con la jurisprudencia relativa a la regulación procesal nacional, Biondi, A.: *The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*, 36 CMLR, 1999, p. 1271, y Hoskins, M.: *Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*, 21 European Law Review, 1996, p. 365.

²² Sentencia de 24 de octubre de 2018, XC y otros (C-234/17; en lo sucesivo, «sentencia XC», EU:C:2018:853), apartado 22.

45. En el presente asunto, es preciso aplicar la sentencia Byankov. En efecto, el Tribunal de Justicia declaró en dicho asunto que el Derecho de la Unión *se opone* a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual el procedimiento administrativo que culminó con la adopción de una prohibición de abandonar el territorio, que ha adquirido firmeza y contra la que no se ha interpuesto un recurso judicial, solo puede reabrirse, en esencia, en el caso de que esta prohibición sea manifiestamente contraria al Derecho de la Unión, y a pesar de que tal prohibición continúe produciendo efectos jurídicos respecto de su destinatario.

46. El Tribunal de Justicia determinó que tal resultado no puede estar razonablemente justificado por el principio de seguridad jurídica.²³

47. Tal como se decidió en la sentencia Byankov, considero (al igual que el Gobierno alemán y la Comisión) que un Estado miembro no puede basarse en el principio de seguridad jurídica —que ha de ponderarse con la exigencia de cumplir el Derecho de la Unión— para abstenerse de aplicar ese Derecho.²⁴

48. No creo que Hungría pueda invocar legítimamente, en el caso que nos ocupa, el principio de seguridad jurídica al tiempo que mantiene en su ordenamiento jurídico disposiciones declaradas incompatibles con el Derecho de la Unión por el Tribunal de Justicia hace aproximadamente dos años y medio. En efecto, como establece el Derecho romano: «*commodum ex iniuria sua nemo habere debet*» (la ley no debe permitir que el infractor se beneficie de sus actos). Además, sería fácil dejar sin objeto la alegación relativa al principio de seguridad jurídica si las autoridades húngaras se hubieran atenido a esas sentencias del Tribunal de Justicia y hubieran cumplido las obligaciones que les incumben con arreglo al Derecho de la Unión. En particular, el legislador húngaro debería adoptar una serie de normas que permitan el resarcimiento de las personas cuyos derechos de usufructo fueron cancelados de forma ilícita, resarcimiento este que incluya la posibilidad de solicitar la reinscripción de esos derechos y, cuando esto ya no sea posible, la compensación económica correspondiente. Dado que esas medidas no han sido adoptadas, y como expuso la Comisión en la vista, resulta razonable suponer, en el presente asunto, que las autoridades húngaras tienen la intención de limitar los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia.

49. Ciertamente, la sentencia Byankov fue pronunciada en un asunto en el que el respeto del carácter firme de la resolución controvertida habría llevado a perpetuar la prohibición de abandonar el territorio del Estado miembro, que sido adoptada por tiempo ilimitado y, por tanto, constituía una vulneración del derecho a la libre circulación consagrado en el artículo 21 TFUE.

50. Sin embargo, existe un claro paralelismo entre el caso que nos ocupa y el asunto que dio lugar a la sentencia Byankov en la medida en que, en el caso de autos, se ha producido una grave vulneración del derecho fundamental a la propiedad consagrado en los artículos 63 TFUE y 17 de la Carta. Ello es tanto más cierto por cuanto se trata de una vulneración que se produce a gran escala.²⁵

²³ Sentencia Byankov, apartados 79, 81 y 82.

²⁴ Véanse las sentencias Kühne & Heitz (apartados 25 y 26) y Byankov (apartado 77).

²⁵ Del apartado 71 de la sentencia SEGRO y Horváth se desprende que se cancelaron los derechos de usufructo de 5 058 nacionales de Estados miembros distintos de Hungría. Dicha cancelación no iba acompañada de ninguna compensación, de forma tal que se privaba a dichos nacionales de sus bienes o inversiones.

51. Por consiguiente, en el presente asunto, el Tribunal de Justicia debería aplicar el mismo razonamiento que el seguido en la sentencia *Byankov* con el fin de atenuar la importancia que ha de concederse al carácter firme de una resolución.

52. A continuación, procede examinar cómo ha de interpretarse el hecho de que las autoridades húngaras basaran sus resoluciones de 17 de mayo de 2019 y de 5 de agosto de 2019 (por las que se deniega la solicitud de reinscripción presentada por Grossmania) no ya en el carácter firme de las resoluciones de cancelación, sino en el hecho de que el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias continúa estando vigente.

53. Considero (al igual que la Comisión) que las autoridades húngaras incurrieron en un error de Derecho a este respecto. Sin embargo, el error no consiste simplemente en la determinación de una base jurídica inadecuada. Más bien me temo que es un error que apunta a un problema más grave y sistémico. Contrariamente a lo que sostiene el Gobierno húngaro, las autoridades húngaras no abordaron el problema desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica; sencillamente, soslayaron las sentencias del Tribunal de Justicia. Ello es contrario a los principios de cooperación leal (artículo 4 TUE, apartado 3), a la primacía del Derecho de la Unión y al principio de efectividad que de ella se deriva.

5. *¿Existe la obligación de efectuar la reinscripción de los derechos de usufructo?*

54. Coincido con Grossmania y la Comisión en que la reinscripción de los derechos de Grossmania constituye una consecuencia lógica de su cancelación ilícita. En efecto, en el presente asunto, los titulares de los derechos de usufructo que fueron cancelados sobre la base del artículo 108 de la Ley de 2013 de medidas transitorias deben ser reintegrados en la misma situación que existiría si la normativa nacional controvertida nunca hubiera sido adoptada. De conformidad con la sentencia *Jonkman*, las autoridades húngaras deben adoptar las medidas generales o particulares adecuadas para garantizar que se dé pleno efecto a los derechos que los justiciables deduzcan del Derecho de la Unión. Ello es así máxime en un caso como el de autos, en el que no solo existe un precedente jurisprudencial del Tribunal de Justicia, dictado en el marco de un asunto prejudicial (que aborda la misma cuestión jurídica), sino en el que además el Tribunal de Justicia ha declarado que la normativa controvertida es ilegal a la luz del Derecho de la Unión en el contexto de un procedimiento de incumplimiento.

55. No obstante, pueden plantearse obstáculos objetivos para tal vía de resarcimiento (por ejemplo, en el supuesto de que, tras la cancelación de los derechos de usufructo, un nuevo propietario haya adquirido los terrenos de que se trate o cuando el propietario de la finca y el antiguo titular de esos derechos celebren un acuerdo de compensación en relación con la cancelación de los derechos o se registre otro derecho de uso sobre el terreno de que se trate). Asimismo, en caso de que la compensación económica no sea viable, debido a que el legislador húngaro no haya regulado este extremo, como medio de resarcimiento de último recurso, el órgano jurisdiccional remitente tendría que determinar si Grossmania puede invocar la jurisprudencia establecida en la sentencia establecida en el asunto *Brasserie du pêcheur y Factortame*²⁶ para reclamar al Estado la indemnización de los daños sufridos por una violación del Derecho de la Unión imputable a este.

²⁶ Sentencia de 5 de marzo de 1996 (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartados 21, 22, 31 y 36.

6. Consideraciones generales y crítica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al carácter firme de las resoluciones administrativas contrarias al Derecho de la Unión y a su revocación

56. La revocación de las resoluciones administrativas es un instrumento legal contemplado, en principio, por la normativa administrativa de todos los Estados miembros.²⁷

57. En consonancia con el enfoque defendido por los Abogados Generales Léger,²⁸ Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ y Bot,³⁰ considero que el Tribunal de Justicia debe apartarse de la línea jurisprudencial trazada en el asunto Kühne & Heitz. Esta jurisprudencia presenta problemas de interpretación ampliamente documentados, como, por ejemplo, la cuestión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) en el asunto que culminó en la sentencia i-21 Germany. Además, la sentencia Kühne & Heitz ha sido tachada de casuística y oscura³¹ por la doctrina.³²

58. En primer lugar, en mi opinión, para salvaguardar los derechos de partes interesadas como Grossmania, ha de anteponerse el enfoque adoptado en la sentencia de 29 de abril de 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212), apartado 32 (y en asuntos como Simmenthal, Factortame y Larsy,³³ en los que se concede prioridad a la primacía y la eficacia del Derecho de la Unión) al defendido en la sentencia Kühne & Heitz. En la sentencia dictada en el asunto Ciola, el Tribunal de Justicia declaró que también cabe afirmar la primacía del Derecho de la Unión sobre las resoluciones administrativas, de modo que esa primacía no solo es pertinente en los conflictos de normas abstractas.³⁴ De ahí que, en resumidas cuentas, el presente asunto demuestra que, en situaciones como la del caso que nos ocupa, ha de concederse una mayor preponderancia al principio de primacía que al principio de autonomía procesal.³⁵ Parafraseando a Tridimas,³⁶ la verdadera cuestión no es si el enfoque propuesto menoscaba la firmeza de las resoluciones administrativas y la seguridad jurídica, sino si tal menoscabo se ve compensado por la necesidad de garantizar el respeto del Estado de Derecho y la efectividad del Derecho de la Unión. Estoy firmemente convencido de que en el caso de autos prevalecen el enfoque adoptado en el asunto Ciola y la necesidad de preservar el Estado de Derecho.

²⁷ Ritleng, D.: *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire*, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts, 2008, p. 237, y Taborowski, M.: *op. cit.*, p. 1481. Véanse asimismo Müller, H.: *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlin 2000, y Kovar, R.: *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, Mél. L. Favoreu, Dalloz 2007. Por otra parte, en relación con la revocación de actos administrativos de la Unión, véase Lübbig, T.: *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgano*, EuZW, 2003, p. 233.

²⁸ Conclusiones presentadas en el asunto Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ Conclusiones presentadas en los asuntos acumulados i-21 Germany y Arcor (C-392/04 y C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ Conclusiones presentadas en el asunto Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245).

³¹ Véanse otras referencias en Wallerman, A.: *Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy*, CMLR, 53, 2016, p. 350.

³² Como apunta la doctrina en tono crítico a propósito de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia abrió en ese asunto una caja de Pandora puesto que, al tiempo que trastocó uno de los principios fundamentales como es el de seguridad jurídica, la sentencia carece de una justificación comprensible de la tesis defendida y despliega incertidumbre en cuanto a la interpretación de los cuatro requisitos establecidos en esa misma sentencia. La doctrina señala asimismo que la citada sentencia conlleva para los órganos jurisdiccionales nacionales ciertos problemas en lo que se refiere a su aplicación (Taborowski, M.: *op. cit.*, pp. 1464, 1465 y 1469). Véase un intento de encajar el contenido de la sentencia en el marco de los principios de primacía, efectividad, equivalencia y autonomía, véase Becker, F.: *Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, 44 CMLR, 2007, p. 1035.

³³ Sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); de 19 de junio de 1990, Factortame y otros (C-213/89, EU:C:1990:257), y de 28 de junio de 2001, Larsy (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ Véase, con carácter general, respecto a estos temas, Ruffert, M.: *The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law*, Review of European Administrative Law, vol. 1, n.º 2, 2008, pp. 127 a 135.

³⁵ Véase, en apoyo de la misma tesis, en particular, Ginter, C. y Schasmin, P.: *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?* disponible en researchgate.net, p. 157.

³⁶ Tridimas, T.: *General Principles of EU Law*, OUP, 2006, p. 528.

59. El enfoque adoptado en la sentencia Kühne & Heitz está abocado a generar divergencias en la protección de los derechos individuales en los distintos Estados miembros, lo que, en aras de garantizar la preservación del Estado de Derecho, justifica la aplicación preferente de la línea de razonamiento seguida en los asuntos Simmenthal y Ciola.³⁷

60. En segundo lugar, una razón de peso por la que el Tribunal de Justicia debería apartarse de la jurisprudencia establecida en la sentencia Kühne & Heitz reside en el hecho de que, conforme a esa jurisprudencia, la «existencia» del derecho a revocar un acto administrativo nacional contrario al Derecho de la Unión no deriva del Derecho de la Unión, sino que depende actualmente de las normativas nacionales de los distintos Estados miembros.³⁸

61. En efecto, estoy de acuerdo con el Abogado General Bot en que «[el artículo 4 TUE, apartado 3] impone aquí movilizar todas las herramientas que puedan existir en el Derecho procesal nacional para conducir, si este lo permite, a la revisión y, en su caso, a la revocación de la resolución administrativa firme contraria al Derecho [de la Unión]». ³⁹

62. El Tribunal de Justicia ya ha reconocido la importancia de la coherencia en el ámbito de la protección jurídica provisional al declarar que «la protección provisional garantizada por el Derecho [de la Unión] a los justiciables ante los órganos jurisdiccionales nacionales no puede variar dependiendo de que impugnen la compatibilidad de disposiciones de Derecho nacional con el Derecho [de la Unión] o la validez de actos [de la Unión] de Derecho derivado, puesto que, en los dos supuestos, la impugnación se basa en el propio Derecho [de la Unión]». ⁴⁰

63. También en la sentencia dictada en el asunto Brasserie du pêcheur y Factortame el Tribunal de Justicia recordó que «los requisitos para que exista la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por la violación del Derecho [de la Unión] no deben, a falta de justificación específica, diferir de los que rigen la responsabilidad de la [Unión] en circunstancias comparables. En efecto, la protección de los derechos que los particulares deducen del Derecho [de la Unión] no puede variar en función de la naturaleza nacional o [de la Unión] de la autoridad que origina el daño». ⁴¹

64. Así pues, el Tribunal de Justicia llevó a cabo una armonización del régimen de responsabilidad de los Estados miembros por la violación del Derecho de la Unión y del régimen de responsabilidad extracontractual de la Unión. ⁴²

65. Como ya se ha señalado oportunamente en la doctrina,⁴³ la exigencia de coherencia tiene ya cierto eco en el ámbito de la protección jurídica de los ciudadanos en relación con una cuestión que no dista mucho del problema que plantea la revocación de actos administrativos nacionales contrarios al Derecho de la Unión.

³⁷ Esta tesis también es defendida por Groussot, X. y Minssen, T.: *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?* European Constitutional Law Review, 3, p. 401.

³⁸ Véase asimismo Ritleng, D.: *op. cit.*, p. 248.

³⁹ Véanse sus conclusiones presentadas en el asunto Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245), punto 79.

⁴⁰ Sentencia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (C-143/88 y C-92/89, EU:C:1991:65), apartado 20.

⁴¹ Sentencia de 5 de marzo de 1996 (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 42.

⁴² Sentencia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, EU:C:2000:361), apartados 41 a 44.

⁴³ Ritleng, D.: *op. cit.*, p. 252.

66. En efecto, en la sentencia Gerekens y Procola,⁴⁴ el Tribunal de Justicia declaró que «las exigencias derivadas de la protección de los principios generales reconocidos en el ordenamiento jurídico [de la Unión] vinculan asimismo a los Estados miembros cuando aplican las normativas [de la Unión]. [...] Aunque, por regla general, el principio de la seguridad de las situaciones jurídicas se opone a que se fije el inicio del período de validez de un acto [de la Unión] en una fecha anterior a su publicación, excepcionalmente puede ocurrir lo contrario, cuando así lo requiera el fin que se persiga y se respete debidamente la confianza legítima de los interesados».

67. Por consiguiente, tal como se sostuvo en el apartado 24 de dicha sentencia y como resulta pertinente en el presente asunto, «de la misma forma, una normativa nacional que sea aplicable retroactivamente no es contraria al principio de seguridad jurídica cuando lo exige la finalidad que pretenda alcanzarse y se respeta debidamente la legítima confianza de los interesados».

68. En este mismo sentido, dado que debe adoptarse un enfoque coherente con el fin de establecer un equilibrio entre el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica, dicho enfoque no debe, en mi opinión, variar en función de si lo que se plantea es la revocación de un acto ilícito de la Unión o un acto ilícito nacional. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia no debería permitir que sean las normativas de los Estados miembros las que, al amparo de la autonomía procesal nacional, definan ese enfoque.⁴⁵ Al contrario, como sucedió en la sentencia Gerekens y Procola, el Tribunal de Justicia debería alinear el régimen de revocación de los actos administrativos nacionales ilícitos con el de revocación de las medidas administrativas ilícitas de la Unión.⁴⁶

69. Efectivamente, como señaló el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer,⁴⁷ el Tribunal de Justicia debería «encontrar el punto de equilibrio entre la primacía del derecho [de la Unión] y la seguridad jurídica [...] dando un golpe de timón para abandonar la estela de la sentencia Kühne & Heitz [...] cuya doctrina conduce a una vía muerta» y «el apego al Derecho nacional, promovido en esta materia por el Tribunal de Justicia, suscita, además, serios problemas, entre los que destaca la disparidad en la tutela de los derechos fundados en el ordenamiento jurídico [de la Unión]».⁴⁸

⁴⁴ Sentencia de 15 de julio de 2004, Gerekens y Procola (C-459/02; en lo sucesivo, «sentencia Gerekens y Procola», EU:C:2004:454), apartados 21 a 24.

⁴⁵ En relación con el debate sobre la legitimación activa de la autonomía procesal en el Derecho de la Unión, véanse Kakouris, K. N.: *Do the Member States possess judicial procedural 'autonomy'?* 34 CMLR, 1997, p. 1389, y Rodríguez Iglesias, G.-C. y Keppenne, J.-P.: *L'incidence du droit communautaire sur le droit national*, in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, vol. 1, Bruylant, 1999, p. 517. Véase asimismo Bobek, M.: *Why There is no «Principle of Procedural Autonomy» of the Member States*, en de Witte, B. y Micklitz, H.-W. (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, p. 305.

⁴⁶ Véase Ritleng, D.: *op. cit.*, p. 253.

⁴⁷ Véanse sus conclusiones presentadas en los asuntos acumulados i-21 Germany y Arcor (C-392/04 y C-422/04, EU:C:2006:181), puntos 3 y 67. Galetta, D. U.: «Autotutela decisoria e diritto comunitario», en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, pp. 35 a 59, sostiene que toda reconsideración de una medida administrativa que no admita recurso requiere una ponderación cuidadosa de los valores en juego. A un lado de la balanza se sitúa la primacía del Derecho de la Unión, basada en los principios de legalidad, equivalencia, eficacia y cooperación leal. Al otro, la seguridad jurídica (p. 50).

⁴⁸ En las referidas conclusiones se cita a Coutron, A.: «Cour de justice, 13 de enero de 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren», en *Revue des affaires européennes*, 13.º año (2003-2004), 3, pp. 417 a 434. Peerbux-Beaugendre, Z.: «Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004», en *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, p. 566. Martín Rodríguez, P.: «La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV», en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 5, octubre de 2004 (www.iustel.com).

7. Nuevos apartados 4 y 5 del artículo 108 de la Ley de 2013 de medidas transitorias

70. Por último, aun cuando no se haya planteado expresamente en la cuestión prejudicial, de la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional remitente cuestiona igualmente los apartados 4 y 5 del artículo 108 de la Ley de 2013 de medidas transitorias, que fueron introducidos a raíz de la sentencia SEGRO y Horváth. El órgano jurisdiccional remitente claramente considera que estos apartados son aplicables en el presente asunto (página 11 de la resolución de remisión). Por consiguiente, con el fin de dar una respuesta útil para la resolución del asunto en el litigio principal, abordaré la cuestión de si el Derecho de la Unión se opone a disposiciones nacionales como las que figuran en esos dos apartados, según las cuales debe suspenderse el procedimiento de reinscripción de los derechos que fueron cancelados infringiéndose el Derecho de la Unión hasta que finalicen la investigación de la fiscalía y el consiguiente procedimiento judicial.

71. Estoy de acuerdo con el Gobierno alemán y la Comisión en que estas disposiciones resultan contrarias al artículo 63 TFUE en la medida en que conculcan (una vez más) la libre circulación de capitales y privan al Derecho de la Unión de su efecto útil, no solo porque pretenden, por sus efectos, obstaculizar la aplicación efectiva de la sentencia SEGRO y Horváth, sino también porque dificultan la posibilidad de que los titulares de derechos basados en el Derecho de la Unión (que ya resultaron perjudicados de forma ilícita en la sentencia SEGRO y Horváth) los hagan valer.

72. Estas nuevas disposiciones colocan a los titulares de derechos de usufructo procedentes de otros Estados miembros en una situación de desventaja, al menos de forma indirecta, puesto que las referidas disposiciones conducen a que se les siga privando —durante dicho procedimiento— de los derechos de usufructo que se les cancelaron infringiendo el Derecho de la Unión. Por otro lado, no está claro qué exigencias son aplicables a los inversores en el marco de ese procedimiento ni qué dificultades pueden afrontar en ese contexto.

73. Además, la introducción de los apartados 4 y 5 resulta contraria al principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3. En efecto, en el artículo 108, apartado 4, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, el legislador húngaro parte de una premisa o una situación (la cancelación de un derecho real en virtud del apartado 1) —que es contraria al Derecho de la Unión— y pretende mantener esa situación en los supuestos contemplados en el apartado 5. Pues bien, la declaración de incumplimiento en la sentencia Comisión/Hungría tendría que haber conducido a Hungría a erradicar por completo y cuanto antes la situación ilícita generada por el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias, sin restringir aún más la libre circulación de capitales mediante los apartados 4 y 5 del citado artículo.

74. En consecuencia, como señala el Gobierno español, a la vista de las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos SEGRO y Horváth y Comisión/Hungría y de los nuevos apartados 4 y 5 del artículo 108 de la Ley de 2013 de medidas transitorias, no cabe duda de que, en el presente asunto, el hecho de que Grossmania no recurriera las resoluciones que cancelaron sus derechos de usufructo no es en ningún caso un elemento fáctico del que quepa deducir que la presente situación es fundamentalmente diferente, de forma que resulta justificado excluir la aplicación, en el caso que nos ocupa, de la conclusión a la que llegó el Tribunal de Justicia en la sentencia SEGRO y Horváth —que determinó, sin dejar margen de apreciación alguno en relación con los hechos, que el artículo 108, apartado 1, de la Ley de 2013 de medidas transitorias y el artículo 94, apartado 5, de la Ley del Registro de Propiedad son incompatibles con el Derecho de la Unión—.

75. La misma conclusión se impone, por una parte, por la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y de cumplir el objetivo de evitar divergencias de aplicación del Derecho de la Unión entre los distintos Estados miembros para asegurar una aplicación uniforme del Derecho de la Unión y, por otra parte, por las consideraciones relativas a los efectos *erga omnes* y *ex tunc* de las sentencias del Tribunal de Justicia, al principio de primacía del Derecho de la Unión y a la función de los jueces nacionales de ejercer su función como jueces del Derecho de la Unión.

III. Conclusión

76. Propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Győr, Hungría):

- «1. El órgano jurisdiccional remitente debe acatar la sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth (C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157) y, con el fin de garantizar el efecto útil del Derecho de la Unión, debe dejar inaplicadas, por su propia iniciativa, las disposiciones nacionales que, según la interpretación del Tribunal de Justicia, son contrarias al artículo 63 TFUE. La obligación de garantizar el efecto útil del Derecho de la Unión no solo es vinculante para el órgano jurisdiccional que conoce del asunto, sino también para cualquier otra autoridad nacional. Dichas autoridades deben dejar inaplicadas las normas de Derecho interno que infrinjan el Derecho de la Unión y aplicar el Derecho nacional de un modo que permita poner fin, lo antes posible, a la situación de incompatibilidad entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión y que suprima los efectos jurídicos de una infracción del Derecho de la Unión.
2. A reserva de la comprobación que deba hacer el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a disposiciones nacionales como las que figuran en los apartados 4 y 5 del artículo 108 de la Ley de 2013 de medidas transitorias, en la medida en que suspenden el procedimiento de reinscripción de los derechos que han sido cancelados en infracción del Derecho de la Unión hasta que finalicen la investigación de la fiscalía y el consiguiente procedimiento judicial.»