

Asunto C-155/09

Comisión Europea

contra

República Helénica

«Incumplimiento de Estado — Artículos 12 CE, 18 CE, 39 CE y 43 CE — Artículos 4, 28 y 31 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo — Legislación tributaria — Requisitos de exención del impuesto de transmisión de bienes inmuebles con ocasión de la primera adquisición de un bien inmueble — Exención reservada únicamente a los residentes en el territorio nacional y a los nacionales de origen griego que no residen en dicho territorio en la fecha de la compra»

Sumario de la sentencia

1. *Ciudadanía de la Unión Europea — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Impuesto de transmisión de bienes inmuebles*

(Arts. 18 CE, 39 CE y 43 CE; Acuerdo EEE, arts. 28 y 31)

2. *Ciudadanía de la Unión Europea — Igualdad de trato — Discriminación por razón de la nacionalidad — Prohibición — Impuesto nacional de transmisión de bienes inmuebles*

(Arts. 12 CE, 18 CE, 39 CE y 43 CE; Acuerdo EEE, arts. 4, 28 y 31)

1. Incumple las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 18 CE, 39 CE y 43 CE, y 28 y 31 del Acuerdo EEE, un Estado miembro que concede una exención del impuesto de transmisión de bienes inmuebles únicamente a los residentes permanentes en el territorio nacional y excluye de dicha exención a los no residentes que tienen intención de instalarse en el futuro en ese territorio.

En efecto, las normas sobre igualdad de trato no sólo prohíben las discriminaciones manifiestas basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado. Pues bien, éste es el caso de una medida que establece una distinción basada en el criterio de la residencia, ya que éste puede producir efectos principalmente en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros, en la medida en que los no residentes son con mayor frecuencia no nacionales. Ese requisito de residencia permanente no puede justificar los objetivos, invocados por el Estado miembro de que se trata, consistentes en facilitar la adquisición de una primera vivienda, prevenir toda especulación inmobiliaria y apoyar a las familias con un nivel de ingresos bajo o medio, y no es necesario para luchar contra el fraude fiscal y evitar los abusos consistentes en eludir el objetivo de la exención.

(véanse los apartados 45, 46, 59 y 63 y el punto 1 del fallo)

2. Incumple las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE, 39 CE y 43 CE, y 4, 28 y 31 del Acuerdo EEE, un Estado miembro que, cuando adquieren una primera vivienda en el territorio de ese Estado, concede, en determinadas condiciones, una exención del impuesto de transmisión de bienes inmuebles únicamente a sus nacionales o a las personas de ese origen nacional.

Este trato diferente entre sus nacionales y los procedentes de otros Estados miembros que tienen intención de instalarse en el Estado miembro en cuestión, basado explícita y únicamente en la nacionalidad, constituye una discriminación directa prohibida por las citadas disposiciones. Los objetivos que persiguen, por un lado, facilitar la adquisición de una vivienda por parte de los emigrantes nacionales de dicho Estado miembro y las personas con el mismo origen así como incentivar su regreso, toda vez que ese Estado miembro ha experimentado una fuerte disminución de su población debido a una emigración masiva hacia el extranjero, y, por otro lado, preservar los vínculos entre los tales emigrantes y su Estado de origen, no permiten establecer la existencia de circunstancias objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas, que puedan justificar una discriminación como la que resulta de la citada exención, en la medida en que se basan en la propia nacionalidad de las personas afectadas.

(véanse los apartados 69 a 71 y 75 y el punto 1 del fallo)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 20 de enero de 2011 (*)

«Incumplimiento de Estado – Artículos 12 CE, 18 CE, 39 CE y 43 CE – Artículos 4, 28 y 31 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo – Legislación tributaria – Requisitos de exención del impuesto de transmisión de bienes inmuebles con ocasión de la primera adquisición de un bien inmueble – Exención reservada únicamente a los residentes en el territorio nacional y a los nacionales de origen griego que no residen en dicho territorio en la fecha de la compra»

En el asunto C-155/09,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 4 de mayo de 2009,

Comisión Europea, representada por los Sres. R. Lyal y D. Triantafyllou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Helénica, representada por el Sr. P. Mylonopoulos y la Sra. V. Karra, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. J.-J. Kasel, E. Levits y M. Safjan y la Sra. M. Berger (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;

Secretaria: Sra. R. ?ere?, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de mayo de 2010;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a los artículos 18 CE, 39 CE y 43 CE, en relación con el artículo 12 CE, y los artículos 4, 28 y 31 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»), en la medida en que dicho Estado miembro obstaculiza el ejercicio de las libertades fundamentales que resultan de las citadas disposiciones:

- al conceder una exención del impuesto de transmisión de bienes inmuebles (en lo sucesivo, «impuesto») únicamente a los residentes permanentes en Grecia y excluir de dicha exención a los no residentes que tienen intención de instalarse en el futuro en el país, y
- al conceder, en determinadas condiciones, una exención de ese mismo impuesto únicamente a los nacionales griegos que realizan la primera adquisición de una vivienda en Grecia, lo que constituye una discriminación explícita en perjuicio de los residentes en el extranjero que no son nacionales griegos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 El artículo 12 CE, apartado 1, dispone:

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

3 El artículo 18 CE, apartado 1, prevé:

«Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

4 El artículo 38 CE, apartados 1 a 3, tiene el siguiente tenor:

«1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:

a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;

b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;

c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;

d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión.»

5 El artículo 43 CE establece:

«En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 48, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales.»

6 Las disposiciones mencionadas en los apartados 2 a 5 de la presente sentencia, salvo el artículo 18 CE, son análogas a las enunciadas en los artículos 4, 28 y 31 del Acuerdo EEE.

Normativa nacional

7 El artículo 1, apartado 1, de la Ley 1078/1980 prevé:

«Los contratos que tienen por objeto la adquisición de un bien inmueble, en su totalidad y en plena propiedad, por una persona casada estarán exentos del impuesto de transmisión de bienes inmuebles si el comprador o su cónyuge o sus hijos menores no tienen el derecho de plena propiedad, de usufructo o de habitación sobre otra casa u otro apartamento que cubra las necesidades de vivienda de su familia o el derecho de plena propiedad sobre un terreno edificable o una parte alícuota del terreno correspondiente a la superficie de un edificio que cubra sus necesidades de vivienda y se encuentre en el término de un municipio con una población superior a tres mil habitantes.»

8 El artículo 1, apartado 3, de la misma Ley tienen el siguiente tenor:

«Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a los contratos de transmisión de bienes inmuebles a título oneroso, cuando el adquirente no resida permanentemente en Grecia.

Con carácter excepcional, la adquisición de una casa, de un apartamento o de un terreno por griegos o griegos de origen que hayan trabajado en el extranjero durante al menos seis años y estén inscritos en el censo municipal nacional de ese país, estará exenta del pago del impuesto de transmisión de bienes inmuebles, aunque dichas personas no tengan su residencia permanente en Grecia en el momento de efectuar la adquisición».

9 El artículo 1, apartado 7, de la citada ley prevé que se concederá la exención siempre que el inmueble siga siendo propiedad del adquirente durante al menos cinco años.

10 En virtud de la habilitación que le confiere el artículo 1, apartado 12, de la Ley 1078/1980, una decisión ministerial de 7 de abril de 2005 exige a todo interesado un período continuo mínimo de residencia de un año en Grecia.

Procedimiento administrativo previo

11 El 6 de diciembre de 2007, la Comisión remitió a la República Helénica un escrito de requerimiento en el que establecía que, al conceder una exención del impuesto, por una parte, únicamente a los residentes permanentes en Grecia y excluir de ella a los no residentes que tienen intención de instalarse en el futuro en ese Estado miembro, y, por otra parte, en determinadas condiciones, únicamente a los nacionales griegos que realizan la primera adquisición de una vivienda en Grecia, lo que constituye una discriminación explícita en perjuicio de los residentes en el extranjero que no son nacionales griegos, dicho Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE, 18 CE, 39 CE y 43 CE y de los artículos 4, 28 y 31 del Acuerdo EEE.

12 El 13 de febrero de 2008, la República Helénica respondió a dicho escrito de requerimiento rechazando en su totalidad las alegaciones de la Comisión.

13 Habida cuenta de que dicha respuesta no convenció a la Comisión, ésta emitió, el 23 de septiembre de 2008, un dictamen motivado en el que instaba a la República Helénica a que cumpliera sus obligaciones en un plazo de dos meses a contar desde la recepción de ese dictamen. Dicho Estado miembro respondió al dictamen el 21 de noviembre de 2008 reiterando los términos de su respuesta al escrito de requerimiento.

14 Al no convencerle las explicaciones dadas por la República Helénica, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre el primer motivo, basado en la restricción a determinadas libertades fundamentales

Alegaciones de las partes

15 La Comisión, remitiéndose en particular a la sentencia de 13 de julio de 1993, *Commerzbank* (C-330/91, Rec. p. I-4017), alega, en primer lugar, que, aunque el criterio de la residencia permanente previsto en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980 no implica necesariamente un trato discriminatorio de los ciudadanos de la Unión, puesto que se aplica con independencia de la nacionalidad de los interesados, no es menos cierto que los residentes permanentes en Grecia son, en su gran mayoría, nacionales griegos, lo que demuestra el carácter discriminatorio de la disposición controvertida.

16 A este respecto, la Comisión sostiene que dicha disposición excluye de la exención fiscal a los no residentes que realicen la primera adquisición de una vivienda en Grecia con vistas a instalarse en el futuro en ese Estado. Esta diferencia de trato implica un trato discriminatorio entre los residentes actuales y futuros.

17 En segundo lugar, remitiéndose en particular a las sentencias de 15 de septiembre de 2005, *Comisión/Dinamarca* (C-464/02, Rec. p. I-7929), y de 13 de noviembre de 2003, *Schilling y Fleck-Schilling* (C-209/01, Rec. p. I-13389), la Comisión recuerda que la formulación general del artículo 18 CE, que establece el derecho de todos los ciudadanos de la Unión de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, se concreta en los artículos 39 CE y 43 CE. En su opinión, según jurisprudencia reiterada, las disposiciones del Tratado CE relativas a la libre circulación de personas tienen por objeto facilitar a los nacionales de la Unión el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional y se oponen a las medidas que puedan colocar en una situación desfavorable a quienes deseen ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro. Las disposiciones que impidan o disuadan a un nacional de un Estado miembro de abandonar su Estado de origen para ejercer su derecho a la libre circulación constituyen obstáculos a dicha libertad, aun cuando se apliquen con independencia de la nacionalidad de los trabajadores afectados. Basándose en esta jurisprudencia, la Comisión sostiene que es manifiesto que la legislación griega controvertida es contraria a los artículos 18 CE, 39 CE y 43 CE, ya que hace que la situación de las personas que todavía no residen con carácter permanente en ese Estado miembro y que desean instalarse permanentemente en él resulte menos atractiva que la de los residentes permanentes a los que se confiere el beneficio fiscal.

18 A este respecto, la Comisión precisa que se infringen los artículos 39 CE y 43 CE cuando se trata de personas activas. El artículo 18 CE se aplica, en cambio, directamente a las personas que no ejercen una actividad económica o no mantienen vínculos con Grecia, lo que, en el presente caso, afecta en particular a los jubilados.

19 Siguiendo este mismo razonamiento, la Comisión considera que el artículo 1, apartados 1 y 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980 es contrario a los artículos 28 y 31 del Acuerdo EEE.

20 En cuanto a la justificación de la restricción que establecen dichas disposiciones, la Comisión alega que no responde a ninguno de los objetivos de interés general invocados por la República Helénica y que, en cualquier caso, vulnera el principio de proporcionalidad.

21 Teniendo en cuenta el objetivo de facilitar la adquisición de una vivienda por parte de los residentes y prevenir toda especulación inmobiliaria en ese contexto, la Comisión sostiene, en primer lugar, que también pueden perseguir ese objetivo quienes adquieran una primera vivienda con el fin de instalarse en Grecia posteriormente. En segundo lugar, la Comisión alega que la Ley 1078/1980 no prevé la obligación para el adquirente de utilizar el bien inmueble adquirido como vivienda permanente ni le prohíbe alquilarla o revenderla. Sin dicha obligación, no puede alcanzarse ese objetivo y, por lo tanto, no puede ser invocado válidamente por la República Helénica.

22 Además, la Comisión alega que existen mecanismos de control menos coercitivos para alcanzar esos objetivos, como, por ejemplo, el registro ante la autoridad griega competente de las personas que se instalan en Grecia, la inscripción de éstas en el registro fiscal, la comprobación de sus declaraciones fiscales y la concesión, siempre que se cumplan determinados requisitos, de un trato fiscal ventajoso. Dicho sistema de control puede además completarse con «declaraciones hechas bajo juramento». Por consiguiente, la negativa a conceder esa exención fiscal a quienes no residen todavía en Grecia permanentemente, pero adquieren un bien inmueble en ese Estado miembro con la intención de instalarse en él, va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo consistente en prevenir cualquier especulación sobre los bienes inmuebles en Grecia.

23 La Comisión niega que, en ausencia de toda información fiscal sobre el comprador, sea imposible averiguar si existen, en su caso, otros bienes inmuebles en Grecia pertenecientes a éste, de modo que no puede considerarse que la disposición nacional impugnada se dirige a prevenir la elusión de la ley. A este respecto, la Comisión alega que, en relación con las personas que acaban de instalarse en Grecia, no resulta más difícil determinar si poseen ya o no un bien inmueble en Grecia que en el caso de las que ya residen en el territorio nacional. Habida cuenta de que la declaración fiscal no puede considerarse un medio muy fiable, nada se opone a que las autoridades griegas pregunten a los compradores si ya son propietarios de un bien inmueble en Grecia. La Comisión se remite, a este respecto, a la posibilidad de inscripción en registros adecuados, como el catastro recientemente elaborado, y a la facultad de establecer controles que permitan prevenir los abusos.

24 Por último, la Comisión rechaza también la alegación formulada por la República Helénica, según la cual el Derecho de la Unión no suprime el derecho del legislador nacional de supeditar a determinados criterios la concesión de facilidades y de beneficios fiscales. A este respecto, alega que el Tratado no sólo prohíbe el trato discriminatorio directo, sino también, y con carácter más general, las restricciones a las libertades fundamentales en el ámbito de la fiscalidad directa. El artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980 constituye indudablemente una restricción a la libre circulación de personas, ya que disuade a las personas que viven en otros Estados miembros y que son, en su mayoría, nacionales de esos Estados y no nacionales griegos, de instalarse en Grecia.

25 La República Helénica niega en su totalidad el incumplimiento invocado alegando, en primer lugar, que si bien es cierto que tanto el artículo 12 CE como el artículo 39 CE prohíben expresamente cualquier discriminación por razón de la nacionalidad, del conjunto de disposiciones adoptadas con ocasión de diversas intervenciones del legislador nacional, así como de la exclusión de toda exigencia de nacionalidad griega en los requisitos de concesión de la exención fiscal de que se trata, se desprende que la voluntad de éste siempre ha sido otorgar esa exención no sólo a los nacionales griegos, sino también más generalmente a todas las personas físicas que tengan su residencia permanente en Grecia, con independencia de su nacionalidad.

26 A este respecto, la República Helénica subraya que una circular emitida en 1992, a raíz de un dictamen del Consejo de Estado, para ayudar a la Administración a aplicar correctamente la Ley 1078/1980 precisa claramente que las disposiciones controvertidas de ésta se aplican también a los nacionales de otros Estados miembros, exactamente en las mismas condiciones que a los nacionales griegos. Además, una decisión ministerial de 21 de junio de 2004, prevé que, para acceder a dicha exención, la residencia permanente y la actividad profesional de los nacionales de la Unión pueden probarse mediante la presentación de declaraciones fiscales, de certificaciones de organismos de seguridad social, de contratos de trabajo, de documentos relativos al lanzamiento de una actividad, de contratos de alquiler de viviendas, etc.

27 A continuación, por lo que se refiere al principio general de igualdad de trato entre los

nacionales de la Unión que ejercen su derecho de libre circulación y los nacionales griegos que se encuentran en una situación comparable, como resulta de los artículos 12 CE y 18 CE, la República Helénica alberga dudas sobre si las restricciones impuestas en materia de exención fiscal a los nacionales de la Unión deben ser comparables a las que se refieren a los nacionales griegos. En efecto, según ese Estado miembro, el Derecho de la Unión no exige en modo alguno que, para cumplir la obligación de integración total de los nacionales de la Unión en el Estado miembro de acogida, se exima a éstos del impuesto en condiciones equivalentes a las que se aplican a los nacionales griegos. La República Helénica precisa que, para acceder a la exención del impuesto por la adquisición de una primera vivienda, los nacionales griegos deben demostrar que cumplen varios requisitos y presentar declaraciones fiscales. Pues bien, de aplicarse el razonamiento de la Comisión, la consecuencia sería que los nacionales de otros Estados miembros distintos de la República Helénica podrían disfrutar de la misma ventaja que ésta otorga a sus nacionales en virtud de una mera declaración, lo que no resultaría correcto.

28 Por último, por lo que se refiere a la justificación del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980, la República Helénica precisa que se aplica únicamente a la adquisición de una primera vivienda y, por lo tanto, a una categoría muy restringida de transmisiones que obedecen a necesidades de interés general.

29 Además, según ese Estado miembro, la citada disposición está justificada porque tiene por objeto facilitar la adquisición de una vivienda por los particulares y, por lo tanto, apoyar a las familias. Se enmarca en el contexto más general de la política social del Estado, el cual manifiesta de este modo su asistencia a las clases medias e inferiores a las que concede una ayuda a la vivienda, que constituye un beneficio fiscal de dimensión social.

30 Además, la decisión ministerial de 7 de abril de 2005 fijó en un año el período continuo mínimo de residencia que se exige a todo interesado. Este requisito es proporcionado, adaptado y necesario, ya que se trata de una duración razonable, que permite a un nacional de la Unión conocer el país, adaptarse a él y a su modo de vida y realizar un estudio de mercado para la adquisición de un bien inmueble. Dicho requisito constituye una garantía de que el comprador adquiere una primera vivienda con el fin de utilizarla y de que no trata de comprar inmuebles con ánimo de lucro. A falta de criterios más seguros, dicho período mínimo de residencia se consideró oportuno para luchar contra el fraude fiscal y prevenir los abusos. Además, no es lo suficientemente largo para crear dificultades a quienes aspiren a residir en Grecia o para disuadirles de su proyecto de establecerse en territorio griego en el futuro.

31 A este respecto, la República Helénica rechaza las consecuencias que la Comisión extrae de que no se imponga al adquirente la obligación de utilizar el bien inmueble comprado como vivienda permanente ni, por lo tanto, se le prohíba alquilarlo o revenderlo. Por lo que atañe a la reventa, dicho Estado miembro sostiene que esa alegación de la Comisión es falsa en la medida en que el artículo 1, apartado 7, de la Ley 1078/1980 prevé que se concederá la exención siempre que el inmueble siga siendo propiedad del comprador durante al menos cinco años. El legislador nacional, siguiendo un enfoque realista, no estableció criterios estrictos relativos a la utilización de la primera vivienda, dado que tanto el centro de actividad económica como la situación familiar del adquirente pueden evolucionar.

32 La República Helénica considera asimismo que las propuestas de la Comisión relativas a mecanismos menos coercitivos que permitan alcanzar los objetivos previstos en la Ley 1078/1980, a saber, una obligación de inscripción en los registros municipales o fiscales o una obligación de declaración fiscal, son ineficaces. A este respecto, recuerda que los nacionales de la Unión que se instalan en Grecia no están obligados a inscribirse en el padrón municipal ni a obtener un número de matrícula fiscal o a hacer declaraciones fiscales mientras que no hayan

adquirido un bien inmueble. Además, las ventas inmobiliarias todavía no se han integrado en el sistema informático del catastro, ya que el establecimiento de éste se encuentra todavía en fase embrionaria.

33 La República Helénica concluye que la supresión del criterio de residencia permanente haría mucho más difícil el control de los requisitos exigidos para acceder a la exención del impuesto y tendría por consecuencia la elusión de las disposiciones pertinentes, ya que, a falta de todo dato fiscal sobre el adquirente, resultaría imposible comprobar si éste posee o no otros inmuebles en Grecia.

34 Asimismo, la República Helénica rechaza por inadecuada la propuesta de la Comisión de exigir una mera declaración del comprador para comprobar si no es ya propietario de un bien inmueble en Grecia, puesto que dicha declaración no ofrece ninguna garantía a la administración fiscal.

35 Por último, la República Helénica alega que, aunque las disposiciones del Derecho de la Unión imponen, en el marco de la supresión de las discriminaciones por razón de nacionalidad, restricciones al ejercicio de la competencia de los Estados miembros en materia fiscal, esas disposiciones no suprimen, sin embargo, la facultad del legislador nacional de establecer criterios concretos para la concesión de beneficios fiscales, en particular cuando las exenciones fiscales se crean en virtud de criterios sociales. Sobre la base de las sentencias Comisión/Dinamarca, antes citada, y de 27 de enero de 2000, Graf (C-190/98, Rec. p. I-493), dicho Estado miembro sostiene que las disposiciones que, aun siendo indistintamente aplicables, impiden o disuaden a un nacional de un Estado miembro de abandonar su país de origen para ejercer su derecho a la libre circulación sólo constituyen, por consiguiente, obstáculos a dicha libertad si supeditan el acceso de los trabajadores al mercado de trabajo a determinados requisitos.

36 En su escrito de réplica, la Comisión mantiene íntegramente la alegación que había formulado en su escrito de demanda.

37 En cambio, la República Helénica estima, en su escrito de dúplica, que la Comisión no tomó en consideración sus alegaciones relativas al alcance social de las disposiciones controvertidas de la Ley 1078/1980. Considera que la concesión de beneficios fiscales, sin reflexión ni control, a todos los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho de libre circulación, por una parte, conduciría a la elusión de las normativas nacionales existentes en materia social y, por otra, haría desaparecer el carácter social de los objetivos que éstas persiguen, toda vez que la concesión de tales beneficios se basa en el mero hecho de que las personas que han ejercido su derecho de libre circulación poseen la ciudadanía de la Unión Europea.

38 Así, la República Helénica, remitiéndose a las sentencias de 24 de febrero de 1994, Roks y otros (C-343/92, Rec. p. I-571), y de 1 de febrero de 1996, Posthuma-van Damme y Oztürk, (C-280/94, Rec. p. I-179), alega que las prácticas nacionales relativas a la aplicación de objetivos sociales se incluyen en la facultad discrecional que conservan los Estados miembros para definir su política social, por lo que se refiere al carácter y al alcance de la protección social que aplican, siempre que sus acciones sean proporcionadas al objetivo perseguido. Por consiguiente, la República Helénica sostiene que el artículo 1, apartados 1 y 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980 no es contrario al Derecho de la Unión y subraya que los objetivos perseguidos por esa disposición no pueden alcanzarse por medios menos restrictivos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

39 Con carácter preliminar, debe recordarse que, en virtud de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien la fiscalidad directa es competencia de los Estados miembros, éstos

deben ejercer dicha competencia respetando el Derecho de la Unión (véanse, en particular, las sentencias de 4 de marzo de 2004, Comisión/Francia, C-334/02, Rec. p. I-2229, apartado 21; de 18 de enero de 2007, Comisión/Suecia, C-104/06, Rec. p. I-671, apartado 12, y de 17 de enero de 2008, Comisión/Alemania, C-152/05, Rec. p. I-39, apartado 16).

40 Por lo tanto, es preciso examinar si, como alega la Comisión, el artículo 1, apartados 1 y 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980 constituye una restricción a la libre circulación de personas recogida en los artículos 18 CE, 39 CE y 43 CE y 4, 28 y 31 del Acuerdo EEE.

41 El artículo 18 CE, que establece de manera general el derecho de todo ciudadano de la Unión Europea a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, tiene una expresión específica en los artículos 39 CE, por lo que respecta a la libre circulación de los trabajadores, y 43 CE, por lo que respecta a la libertad de establecimiento (véanse las sentencias de 26 de octubre de 2006, Comisión/Portugal, C-345/05, Rec. p. I-10633, apartado 13; Comisión/Suecia, antes citada, apartado 15, y Comisión/Alemania, antes citada, apartado 18).

42 Por consiguiente, debe examinarse, en primer lugar, si los artículos 39 CE y 43 CE se oponen a una normativa nacional como el artículo 1, apartados 1 y 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980.

43 El conjunto de disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas tiene por objeto facilitar a los nacionales de la Unión el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en todo el territorio de ésta y se opone a las medidas que pudieran colocar a estos nacionales en una situación desfavorable en el supuesto de que desearan ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro (véanse las sentencias, antes citadas, Comisión/Dinamarca, apartado 34 y jurisprudencia citada; Comisión/Portugal, apartado 15; Comisión/Suecia, apartado 17, y Comisión/Alemania, apartado 21).

44 En el caso de autos, la República Helénica alega que las disposiciones controvertidas excluyen, en relación con los requisitos de concesión de la exención del impuesto, cualquier exigencia de nacionalidad griega, ya que el único requisito es el de la residencia permanente en Grecia.

45 A este respecto, basta recordar que de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia resulta que las normas sobre igualdad de trato no sólo prohíben las discriminaciones manifiestas basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado (véanse, en particular, las sentencias de 12 de febrero de 1974, Sotgiu, 152/73, Rec. p. 153, apartado 11; Commerzbank, antes citada, apartado 14, y de 1 de octubre de 2009, Gottwald, C-103/08, Rec. p. I-9117, apartado 27).

46 Éste es el caso, en particular, de una medida que establece una distinción basada en el criterio de la residencia, ya que éste puede producir efectos principalmente en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros, en la medida en que los no residentes son con mayor frecuencia no nacionales (véanse, en particular, las sentencias de 29 de abril de 1999, Ciola, C-224/97, Rec. p. I-2517, apartado 14; de 16 de enero de 2003, Comisión/Italia, C-388/01, Rec. p. I-721, apartado 14, y Gottwald, antes citada, apartado 28).

47 Ahora bien, en el presente caso, el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980 se basa precisamente en ese tipo de criterio, ya que esa disposición reserva la exención del impuesto únicamente a los residentes permanentes en Grecia. A este respecto, cabe señalar que, aunque se aplique con independencia de la nacionalidad del adquirente del bien inmueble, el criterio de la residencia en el territorio nacional para acceder a la exención del

impuesto puede aplicarse en mayor medida en perjuicio de las personas que no son nacionales griegos. En efecto, con frecuencia serán éstas quienes habrán establecido su residencia fuera del territorio griego.

48 Por consiguiente, esa disposición perjudica a los no residentes en Grecia que adquieren una primera vivienda con el fin de instalarse en el futuro en ese Estado miembro, en la medida en que no les permite acceder a la exención del impuesto debido cuando adquieren una primera vivienda, mientras que quienes residen ya en Grecia y compran una primera vivienda en dicho país pueden acceder a la exención.

49 En esas circunstancias, la disposición antes mencionada tiene un efecto disuasorio con respecto a las personas que no residen en Grecia y que, en virtud del derecho de libre circulación que resulta de los artículos 39 CE y 43 CE, desean adquirir una primera vivienda en ese Estado miembro.

50 De lo antedicho resulta que, al reservar a quienes residen en Grecia con carácter permanente la exención del impuesto que se abona cuando se adquiere una primera vivienda, el artículo 1, apartados 1 y 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980 puede obstaculizar la libre circulación de los trabajadores y la libertad de establecimiento, tal como las garantizan los artículos 39 CE y 43 CE.

51 No obstante, según reiterada jurisprudencia, las medidas nacionales que pueden obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado son, no obstante, admisibles siempre que persigan un objetivo de interés general, sean adecuadas para garantizar la obtención de éste y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Comisión/Portugal, apartado 24; Comisión/Suecia, apartado 25, y Comisión/Alemania, apartado 26).

52 A este respecto, la República Helénica alega que el requisito de la residencia permanente está justificado en particular por los objetivos consistentes, por una parte, en facilitar la adquisición de una primera vivienda por particulares así como prevenir cualquier especulación inmobiliaria y, por otra, en luchar contra el fraude fiscal y prevenir los abusos. Además, ese requisito se engloba en el contexto más general de la política social del Estado miembro afectado, en relación con la cual las prácticas nacionales relativas a la aplicación de objetivos sociales están comprendidas en la facultad discrecional que conservan los Estados miembros para definir su política social, por lo que se refiere al carácter y al alcance de la protección social que establecen, siempre que sus acciones sean proporcionadas al objetivo perseguido.

53 Aunque dichos argumentos pudieran invocarse para justificar los obstáculos a la libre circulación de las personas, procede señalar que el requisito de residencia en el territorio griego establecido por el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980 no permite, en ningún caso, alcanzar los objetivos supuestamente perseguidos por ésta y, además, va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos.

54 En efecto, por lo que atañe, en primer lugar, al carácter apropiado de la normativa nacional controvertida, si bien la citada disposición tiene por objeto evitar que el adquirente de un bien inmueble obtenga un beneficio y, por lo tanto, favorecer la prevención de toda especulación, es preciso señalar que el requisito que establece esa disposición no permite alcanzar el objetivo perseguido, en la medida en que la Ley 1078/1980 no prevé la obligación de que el adquirente de un bien inmueble utilice éste como vivienda permanente ni le prohíbe alquilarlo. En ausencia de dicha obligación, no puede admitirse la alegación de la República Helénica relativa a la lucha contra la especulación.

55 Esta afirmación es igualmente válida por lo que se refiere a la alegación relativa a la política social, expresamente invocada por la República Helénica, que descansa en la necesidad de apoyar a las familias con un nivel de ingresos bajo o medio. Habida cuenta de que no existe una obligación como la mencionada en el apartado precedente, no parece que la Ley 1078/1980 sea adecuada para garantizar la realización de ese objetivo, en la medida en que el beneficio fiscal concedido cuando se adquiere una primera vivienda se reconoce a todas las personas que cumplan el requisito de residencia con independencia de su pertenencia a las clases medias o inferiores. En estas circunstancias, no puede presumirse que la concesión no selectiva de ese beneficio fiscal obedezca al objetivo supuestamente sociopolítico de la Ley 1078/1980. Por otra parte, la República Helénica no demostró que la exención del impuesto al adquirir una primera vivienda constituya un beneficio fiscal de dimensión social que se dirija únicamente a las personas de las clases sociales más desfavorecidas.

56 En segundo lugar, en cuanto a la apreciación que debe realizarse sobre el carácter necesario de la normativa controvertida, debe señalarse que las alegaciones invocadas por la República Helénica, basadas en el objetivo de luchar contra el fraude fiscal y evitar los abusos consistentes en eludir el objetivo de la exención, por ejemplo solicitando ésta en el caso de la adquisición de varios bienes inmuebles, no permiten demostrar que las disposiciones controvertidas sean necesarias para alcanzar ese objetivo. En cambio, éste puede conseguirse si los adquirentes no tienen residencia permanente en el territorio nacional.

57 En efecto, como alega acertadamente la Comisión, existen mecanismos menos coercitivos que permiten a las autoridades griegas garantizar que el adquirente de un bien inmueble respeta todos los requisitos exigidos para acceder a la exención del impuesto, cerciorándose de que no es propietario de otro bien inmueble en Grecia, como la inscripción en el registro fiscal o en el catastro, la exigencia de declaraciones fiscales o de vivienda o la aplicación de controles efectuados por las autoridades fiscales, completadas con declaraciones juradas de los adquirentes, de cuyo contenido y exactitud éstos responden penalmente.

58 De lo antedicho resulta que una normativa nacional como la prevista en el artículo 1, apartados 1 y 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980 va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

59 Habida cuenta de estas consideraciones, procede señalar que el requisito de residencia permanente previsto en el artículo 1, apartados 1 y 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980, por una parte, no puede justificar los objetivos consistentes en facilitar la adquisición de una primera vivienda, prevenir toda especulación inmobiliaria y apoyar a las familias con un nivel de ingresos bajo o medio, y, por otra, no es necesario para luchar contra el fraude fiscal y evitar los abusos consistentes en eludir el objetivo de la exención, por lo que se ha de concluir que ese requisito es contrario a los artículos 39 CE y 43 CE.

60 En segundo lugar, por lo que respecta a los no residentes en Grecia que no ejercen ninguna actividad económica, se impone esta misma conclusión, por motivos idénticos a los expuestos al examinar la imputación basada en el artículo 18 CE (véanse las sentencias de 5 de julio de 2007, Comisión/Bélgica, C-522/04, Rec. p. I-5701, apartado 72, y Comisión/Alemania, antes citada, apartado 30).

61 La Comisión alega asimismo que, debido a la existencia de las citadas disposiciones, la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 28 a 31 del Acuerdo EEE, que se refieren respectivamente a la libre circulación de los trabajadores y a la libertad de establecimiento.

62 A este respecto, es preciso señalar que las normas que prohíben las restricciones a la libertad de circulación y a la libertad de establecimiento contenidas en los artículos 28 y 31 del Acuerdo EEE son análogas a las que figuran en los artículos 39 CE y 43 CE.

63 Por consiguiente, procede declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 18 CE, 39 CE y 43 CE y 28 y 31 del Acuerdo EEE al conceder una exención del impuesto, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, apartados 1 y 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980, únicamente a los residentes permanentes en el territorio nacional y excluir de dicha exención a los no residentes que tienen intención de instalarse en el futuro en ese territorio.

Sobre el segundo motivo, basado en la discriminación por razón de nacionalidad

Alegaciones de las partes

64 La Comisión alega que el artículo 1, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 1078/1980 establece una discriminación explícita basada en la nacionalidad, dado que únicamente los nacionales griegos y los griegos de origen pueden acceder a la exención del impuesto, aunque no cumplan el requisito general relativo a la residencia permanente en Grecia. Dicha exención no puede en ningún caso reconocerse a los nacionales de Estados miembros distintos de la República Helénica.

65 Con arreglo al principio general enunciado en el artículo 12 CE, párrafo primero, se prohíbe expresamente toda distinción basada en la nacionalidad que suponga un trato discriminatorio en favor de los nacionales griegos y en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros. Los nacionales de otros Estados miembros que deseen adquirir una primera vivienda en Grecia deberán pagar un impuesto que no es aplicable a las adquisiciones efectuadas por los nacionales griegos, lo que hace que la adquisición de una primera vivienda en Grecia resulte menos atractiva para los extranjeros y, por lo tanto, obstaculiza la libertad de establecimiento de éstos en dicho Estado miembro.

66 La República Helénica alega que el estatuto de ciudadano griego o de griego de origen como motivo de exención del requisito de residencia permanente en Grecia confirma que el requisito esencial para poder acceder a la exención del impuesto es el lugar de residencia permanente, que constituye el criterio más objetivo y adecuado posible. La disposición controvertida se introdujo en la Ley 1078/1980 a raíz de la supresión de la exención fiscal aplicable a la importación de divisas y tiene por objeto facilitar la adquisición de una vivienda por los griegos de origen y por los griegos que han emigrado así como incentivar su retorno a Grecia. Habida cuenta de que la República Helénica forma parte de los Estados que han experimentado un fuerte descenso de población como consecuencia de una emigración masiva al extranjero, se consideró oportuno conceder facilidades, mediante exenciones fiscales, para incitar a los nacionales griegos establecidos en el extranjero a regresar a Grecia. Esta excepción específica y puntual obedece a objetivos evidentes de política social, para preservar los vínculos existentes entre los griegos establecidos fuera del territorio nacional y su Estado de origen. Según la República Helénica, habida cuenta de la dimensión social de la disposición controvertida y del objetivo perseguido por ésta, la restricción criticada por la Comisión no excede los límites de lo proporcionado y aceptable.

Apreciación del Tribunal de Justicia

67 Por lo que atañe al segundo motivo invocado por la Comisión, basado en que la exención del impuesto sólo se concede a los nacionales griegos o los griegos de origen, debe señalarse

que el artículo 1, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 1078/1980 opera una distinción basada en el criterio de la nacionalidad.

68 A este respecto, basta recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de no discriminación, tanto si se fundamenta en el artículo 12 CE como si lo hace en los artículos 39 CE y 43 CE, exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica. Dicho trato sólo podría estar justificado si se basara en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2008, Wood, C-164/07, Rec. p. I-4143, apartado 13, y de 16 de diciembre de 2008, Huber, C-524/06, Rec. p. I-9705, apartado 75).

69 En el caso de autos, es preciso señalar que los nacionales griegos y los de otros Estados miembros distintos de la República Helénica que tengan la intención de instalarse en Grecia se encuentran, por lo que se refiere a la adquisición de una primera vivienda en ese Estado miembro, en una situación comparable. Pues bien, en virtud del artículo 1, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 1078/1980, el único elemento que permite distinguir la situación de los nacionales griegos o los griegos de origen y la de los nacionales no griegos, por lo que se refiere a su derecho a obtener la exención del impuesto, es la nacionalidad. En efecto, únicamente los nacionales griegos o los griegos de origen pueden beneficiarse de dicha exención. Por lo tanto, este trato diferente, basado explícita y únicamente en la nacionalidad, constituye una discriminación directa.

70 La República Helénica alega que, en el presente caso, esa distinción se justifica en particular por los objetivos que persiguen, por un lado, facilitar la adquisición de una vivienda por parte de los emigrantes griegos y los griegos de origen así como incentivar su regreso, toda vez que ese Estado miembro ha experimentado una fuerte disminución de su población debido a una emigración masiva hacia el extranjero. Por otro lado, la exención prevista en la citada disposición está también justificada por motivos de política social, en el sentido de que tiene por objeto preservar los vínculos entre los emigrantes griegos y su Estado de origen.

71 Sin embargo, esas consideraciones no permiten establecer la existencia de circunstancias objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas, que puedan justificar una discriminación como la que resulta de la exención prevista en el artículo 1, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 1078/1980, en la medida en que se basan en la propia nacionalidad de las personas afectadas.

72 De las consideraciones anteriores resulta que la diferencia de trato operada entre los nacionales griegos o los griegos de origen y los ciudadanos de la Unión que no son nacionales de la República Helénica, en la medida en que el artículo 1, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 1078/1980 excluye a éstos de la exención prevista en esta disposición, constituye una discriminación prohibida por los artículos 12 CE, párrafo primero, 39 CE y 43 CE.

73 La Comisión alega que, debido a la existencia de la citada disposición, la República Helénica incumplió también las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, 28 y 31 del Acuerdo EEE, relativos respectivamente a la prohibición de la discriminación por razón de la nacionalidad, a la libertad de circulación de los trabajadores y a la libertad de establecimiento.

74 A este respecto, es preciso señalar que la prohibición de la discriminación por razón de nacionalidad, prevista en el artículo 4 del Acuerdo EEE, así como las normas que prohíben las restricciones a la libertad de circulación y a la libertad de establecimiento enunciadas en los artículos 28 a 31 de dicho Acuerdo, son idénticas a las establecidas respectivamente en los artículos 12 CE, 39 CE y 43 CE.

75 Por consiguiente, debe declararse que, al conceder una exención del impuesto, en determinadas condiciones, únicamente a los nacionales griegos o a los griegos de origen que adquieren una primera vivienda en el territorio nacional, la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE, 39 CE y 43 CE y los artículos 4, 28 y 31 del Acuerdo EEE.

Costas

76 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Helénica y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) La República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE, 18 CE, 39 CE y 43 CE y 4, 28 y 31 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992

– **al conceder una exención del impuesto de transmisión de bienes inmuebles, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, apartados 1 y 3, párrafo primero, de la Ley 1078/1980, únicamente a los residentes permanentes en el territorio nacional y excluir de dicha exención a los no residentes que tienen intención de instalarse en el futuro en ese territorio, y**

– **al conceder una exención de ese mismo impuesto, en determinadas condiciones, únicamente a los nacionales griegos o a los griegos de origen que adquieren una primera vivienda en el territorio nacional.**

2) Condenar en costas a la República Helénica.

Firmas

* Lengua de procedimiento: griego.