Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 17 de enero de 2013 [1]

Asunto C-111/10

Comisión Europea
contra

Consejo de la Unión Europea

«Ayudas de Estado — Competencia del Consejo — Artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero — Regímenes de ayudas existentes — Propuesta de medidas apropiadas — Efectos — Reglamento nº 659/1999 — Ayudas a las inversiones en la compra de tierras agrícolas en Lituania»

1. Mediante el recurso objeto del presente litigio, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 2009/983/UE del Consejo, de 16 de diciembre de 2009, relativa a la concesión de ayudas públicas por las autoridades de la República de Lituania para la compra, entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, de tierras agrícolas pertenecientes al Estado (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). [2]

2. Con otros tres recursos interpuestos simultáneamente, la Comisión ha impugnado otras tantas decisiones del Consejo relativas a ayudas del mismo tipo concedidas por la República de Polonia (asunto C-117/10), la República de Letonia (asunto C-118/10) y la República de Hungría (asunto C-121/10).

3. Todos los recursos plantean la misma delicada cuestión: una propuesta de medidas apropiadas formulada por la Comisión en el marco del examen permanente de los regímenes de ayudas existentes en los Estados miembros realizado conforme al artículo 108 TFUE, apartado 1, (o al artículo 88 CE, apartado 1, en el caso del asunto C-117/10) ¿constituye una toma de posición definitiva de esa institución sobre la compatibilidad con el mercado interior del régimen de que se trata, que puede bloquear el ejercicio por el Consejo de la competencia que le confiere el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, (o el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero) para autorizar ayudas como excepción al artículo 107 TFUE (o al artículo 87 CE) y a las demás disposiciones aplicables, cuando lo justifiquen circunstancias excepcionales?

I. Marco jurídico

4. Conforme al artículo 108 TFUE, apartado 1:

«La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior.»

1 — Lengua original: italiano.
2 — DO 2010, L 338, p. 93.

5. El apartado 2 de dicho artículo prevé lo siguiente en sus párrafos tercero y cuarto:

«A petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el artículo 107 o en los reglamentos previstos en el artículo 109, que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado común, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Si, con respecto a esta ayuda, la Comisión hubiere iniciado el procedimiento previsto en el párrafo primero del presente apartado, la petición del Estado interesado dirigida al Consejo tendrá por efecto la suspensión de dicho procedimiento hasta que este último se haya pronunciado sobre la cuestión.

Sin embargo, si el Consejo no se hubiere pronunciado dentro de los tres meses siguientes a la petición, la Comisión decidirá al respecto.»

6. En cuanto a la exposición de las disposiciones pertinentes del anexo IV, capítulo 4, del Acta de Adhesión de Lituania a la Unión Europea (en lo sucesivo, «Acta de adhesión de 2003»),[3] del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE,[4] de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario (en lo sucesivo, «Directrices agrarias de 2000»)[5] y de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal 2007-2013 (en lo sucesivo, «Directrices agrarias 2007-2013»),[6] habida cuenta de la coincidencia sustancial del marco jurídico del caso de autos con el del asunto C-117/10, me remito a los puntos 5 a 16 de las conclusiones que presento en la fecha de hoy en ese asunto.

7. En una Comunicación publicada en el Diario Oficial de 15 de marzo de 2008,[7] la Comisión dejó constancia, conforme al artículo 19, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, de la «aceptación expresa e incondicional» de Lituania a las propuestas de medidas apropiadas contenidas en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013, que las autoridades lituanas comunicaron por escrito a la Comisión el 22 de marzo de 2007.

II. Antecedentes del litigio y Decisión impugnada

8. El 31 de agosto de 2004, siguiendo el procedimiento previsto en el anexo IV, capítulo 4, del Acta de adhesión de 2003, Lituania comunicó a la Comisión las medidas que deseaba fueran consideraran ayudas vigentes en el sentido del artículo 88 CE, apartado 1, hasta el final del tercer año a partir de la fecha de adhesión. Entre ellas figuraba un régimen de «ayuda a la compra de tierras».[8]

9. Mediante Decisión de 22 de noviembre de 2006,[9] la Comisión examinó y autorizó, hasta el 31 de diciembre de 2010, un proyecto de régimen de ayudas a la inversión en la compra de tierras agrícolas de superficie no superior a 300 áreas, notificado por las autoridades lituanas y destinado a establecer las condiciones necesarias para la creación de explotaciones agrarias gestionadas racionalmente. En virtud de dicho proyecto, las ayudas podían concederse sobre la base de dos mecanismos alternativos. El primero, accesible únicamente a los agricultores jóvenes, preveía una reducción del precio de compra, multiplicando este último por 0,6 en caso de pago al contado o por

3 — Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO L 236, especialmente la página 798).

4 — DO L 83, p. 1.

5 — DO 2000, C 28, p. 2.

6 — DO 2006, C 319, p. 1.

7 — DO C 70, p. 11.

8 — DO C 147 de 17 de junio de 2005, p. 2. En lo que respecta a Lituania, el título del régimen de que se trata figura en el punto 20.

9 — N 112/05, Ayuda a la compra de tierras, DO C 317, p. 6. La versión inglesa de la Decisión puede consultarse en el sitio web de la DG COMP en la dirección http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf.

0,75 en otros casos. Según el segundo mecanismo, la ayuda consistía en la diferencia entre el tipo de interés efectivamente pagado por el comprador (igual al menos al 5 %) y el tipo aplicado por el banco. La concesión de la ayuda estaba supeditada al cumplimiento de algunas obligaciones accesorias que diferían según el mecanismo aplicado, como, por ejemplo, el respeto de normas mínimas en materia de protección del medio ambiente o de bienestar de los animales, o la obligación de no ceder las tierras adquiridas o de no modificar el destino de las tierras adquiridas por el Estado durante un plazo de cinco años. Además, los beneficiarios potenciales de las ayudas debían satisfacer determinados requisitos, como disponer de una experiencia práctica en el sector agrícola o haber cursado una formación profesional específica acreditada por un diploma. La cuantía de la ayuda no podía superar el 40 % de los gastos reembolsables. El régimen era aplicable hasta 2010. [10]

10. Mediante escrito de 30 de mayo de 2005, la Comisión solicitó a los Estados miembros que le presentaran propuestas para simplificar las normas en materia de ayudas en el sector agrario. Mediante escrito de 19 de junio de 2006, el Gobierno lituano solicitó a la Comisión que mantuviera la posibilidad de conceder ayudas a las inversiones para la compra de tierras agrícolas, en particular a favor de los agricultores jóvenes, reduciendo en su caso su cuantía. Este Estado miembro confirmó su posición en la reunión celebrada entre la Comisión y los Estados miembros los días 22 y 23 de junio de 2006.

11. Mediante escrito de 12 de noviembre de 2009 dirigido al Consejo de agricultura y pesca, las autoridades lituanas solicitaron que las ayudas para la compra de tierras agrícolas en Lituania fueran autorizadas con carácter excepcional con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero. El 4 de diciembre de 2009, este Estado miembro facilitó al Consejo cierta información complementaria.

12. El 16 de diciembre de 2009 el Consejo adoptó por unanimidad (con la abstención de siete delegaciones) la Decisión impugnada. El artículo 1 de dicha Decisión dispone:

«Se considerarán compatibles con el mercado interior las ayudas públicas excepcionales, por un importe máximo de 55 millones de [litas lituanos (LTL)], que concedan las autoridades lituanas entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013 para préstamos destinados a la compra de tierras agrícolas pertenecientes al Estado.»

13. La ayuda declarada compatible se describe en los considerandos quinto y sexto de la Decisión impugnada en los siguientes términos:

«(5) Las ayudas públicas se concederán de dos formas alternativas: o bien, 1) multiplicando el precio de mercado de la tierra comprada por un factor de ponderación (0,6 o 0,75 para los agricultores jóvenes, cuando cumplan todas las condiciones que fija el régimen de ayuda), o bien, 2) vendiendo a plazos tierras agrícolas pertenecientes al Estado, en cuyo caso la ayuda corresponde a la diferencia entre el tipo de interés efectivamente pagado por el comprador, que es como mínimo el 5 %, y el tipo aplicado por el banco prestamista.

(6) Las ayudas públicas que se pretende conceder ascienden a 55 millones de [LTL] como máximo y deben permitir la compra de un total de 370.000 hectáreas de tierras agrícolas, a razón de 300 hectáreas como máximo por comprador, durante los años 2010 a 2013. El importe medio de la ayuda por explotación debe ser de unos 11000 LTL […]».

10 — Véase el punto 2.2 de la Decisión.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

14. La Comisión interpuso el recurso objeto del presente litigio mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 26 de febrero de 2010. En virtud de auto de 9 de agosto de 2010 se admitió la intervención de la República de Hungría, de la República de Lituania y de la República de Polonia en apoyo de las pretensiones del Consejo.

15. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada y condene en costas al Consejo. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso por infundado y que condene en costas a la Comisión. Hungría, Polonia y Lituania solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso por infundado. Polonia apoya las pretensiones del Consejo también en lo que se refiere a la condena en costas de la Comisión.

IV. Sobre el recurso

16. La Comisión formula cuatro motivos en apoyo de su recurso, basados respectivamente en la falta de competencia del Consejo para adoptar la Decisión impugnada, en una desviación de poder, en la vulneración del principio de cooperación leal entre instituciones y en un error manifiesto de apreciación.

A. *Sobre el primer motivo de recurso, relativo a la falta de competencia del Consejo*

17. En su primer motivo de recurso, basado en la falta de competencia del Consejo, la Comisión alega, esencialmente, que la propuesta de medidas apropiadas formulada en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013, junto con la aceptación de tal propuesta por Lituania, constituye una «decisión» por la que la Comisión declaró incompatible con el mercado común el régimen de ayudas autorizado en la Decisión impugnada para todo el período de aplicación de dichas directrices, es decir hasta el 31 de diciembre de 2013. Invocando las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2004[11] y de 22 de junio de 2006,[12] para cuyo análisis me remito a los puntos 27 a 31 de las conclusiones que presento en el día de hoy en el asunto C-117/10, la Comisión considera que, en virtud del principio de preclusión, en el cual, según dichas sentencias, se basa el criterio de reparto de las competencias atribuidas a la Comisión y al Consejo por el artículo 108 TFUE, apartado 2, el Consejo no era competente en ese caso para adoptar la Decisión impugnada.

18. El debate desarrollado entre las partes ante el Tribunal de Justicia plantea en sustancia tres cuestiones. La primera cuestión se refiere al estatus del régimen de ayudas autorizado en la Decisión impugnada y requiere en particular valorar si, como afirma la Comisión, dicho régimen coincide con el que es objeto de la propuesta de medidas apropiadas formulada en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013 o si, como sostiene en cambio el Consejo, constituye una ayuda nueva y diferente (véase el número 1 *infra*). La segunda cuestión se refiere a los efectos de una proposición de medidas apropiadas aceptada por el Estado miembro interesado (véase el número 2 *infra*). Por último, la tercera cuestión requiere definir el alcance de la propuesta de medidas apropiadas formulada en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013 y de la correspondiente aceptación por parte de Lituania (véase el número 3 *infra*).

11 — Sentencia de 29 de junio de 2004, Comisión/Consejo (C-110/02, Rec. p. I-6333).

12 — Comisión/Consejo (C-399/03, Rec. p. I-5629).

1. Sobre el régimen de ayudas autorizado en la Decisión impugnada

19. En mi opinión es difícilmente cuestionable que los regímenes de ayudas descritos respectivamente en la Decisión de la Comisión de 22 de noviembre de 2006 y en la Decisión impugnada coinciden sustancialmente. Además, en el escrito de 12 de noviembre de 2009 dirigido al Consejo, Lituania pide expresamente a este último que apruebe «la prórroga de la ayuda actualmente concedida para la compra de terrenos pertenecientes al Estado hasta el 31 de diciembre de 2013». Las alegaciones formuladas por el Consejo para demostrar las diferencias de los dos regímenes, mediante las que básicamente se sostiene que el régimen aprobado en la Decisión impugnada tiene un alcance temporal distinto, beneficiará a personas distintas y se basa en nuevos elementos de hecho y de Derecho, deben rechazarse, a mi juicio, por las mismas razones expuestas en los puntos 53, 54 y 56 de las conclusiones que presento en la fecha de hoy en el asunto C-117/10, a las que me remito. En cuanto a la afirmación del Consejo según la cual la aplicación del régimen autorizado por la Decisión impugnada requerirá la adopción de un nuevo marco jurídico, procede señalar que el Gobierno lituano no se ha referido a esa adopción sino que, antes bien, afirma reiteradamente en sus escritos que no se ha introducido ninguna modificación en la normativa notificada a la Comisión en 2005. Por último, hay que señalar que, en los escritos de 12 de noviembre de 2009 y de 4 de diciembre de 2009 dirigidos al Consejo, Lituania solicita expresamente a éste que apruebe «la prórroga del régimen de ayudas actualmente en vigor».

20. Por otra parte, no se discute que el régimen de ayudas declarado compatible con el mercado interior en la Decisión impugnada constituye una «nueva ayuda» en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento nº 659/1999, ya que el régimen notificado por Lituania en 2005 estaba destinado a aplicarse sólo hasta el 31 de diciembre de 2009 y fue autorizado por la Comisión en la mencionada Decisión de 22 de noviembre de 2006 hasta esa fecha. Si bien, en principio, de la jurisprudencia citada en el punto 17 de las presentes conclusiones se desprende que tal circunstancia no es decisiva por sí misma para excluir la competencia del Consejo conforme al artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero (véase, en este sentido, el punto 50 de las conclusiones presentadas en la fecha de hoy en el asunto C-117/10), sin embargo, en el caso de autos, dicha circunstancia asume una importancia determinante, como se verá a continuación. A este respecto, basta señalar que la prórroga del régimen aprobado por la Comisión en 2006 más allá del 31 de diciembre de 2009 habría requerido una nueva notificación y una nueva toma de posición de la Comisión a favor de su compatibilidad, puesto que tal régimen no es conforme al Reglamento nº 1857/06.

2. Sobre los efectos de una propuesta de medidas apropiadas aceptada por el Estado miembro interesado

21. Sobre la base de las razones expuestas en los puntos 62 a 72 de las conclusiones presentadas en la fecha de hoy en el asunto C-117/10, a las que me remito, considero que una propuesta de medidas apropiadas aceptada por el Estado miembro al que está destinada constituye una toma de posición definitiva de la Comisión sobre la compatibilidad del régimen de ayudas de que se trata y produce efectos jurídicos obligatorios análogos a los de una decisión. Por lo tanto, a mi juicio, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el punto 17 de las presentes conclusiones, un acto de este tipo es idóneo para impedir la adopción de decisiones en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, contrarias a éste.

22. Dicho esto, procede definir el alcance, por un lado, de la toma de posición sobre la compatibilidad de las ayudas a la compra de tierras agrícolas adoptada por la Comisión en el marco de la propuesta de medidas apropiadas contenida en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013 y, por otro, de las obligaciones asumidas por Lituania mediante la aceptación de dicha propuesta. La eventual verificación de la falta de competencia del Consejo para adoptar la Decisión impugnada depende en efecto del resultado de este doble examen.

3. Sobre el alcance de las medidas apropiadas contenidas en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013 y de la aceptación de Lituania

23. En el punto 74 de las conclusiones presentadas en la fecha de hoy en el asunto C-117/10 he señalado que, si bien es cierto que las Directrices agrarias 2007-2013 toman posición a favor de la incompatibilidad, en principio, de las ayudas a las inversiones en la compra de tierras agrícolas que no se atengan al artículo 4, apartado 8 del Reglamento nº 1857/2006, sin embargo esa toma de posición no puede considerarse definitiva por sí misma, dado que en virtud del punto 183 de las Directrices, en el caso de ayudas individuales o regímenes de ayudas de nueva creación, la Comisión está obligada a apreciar y declarar tal incompatibilidad mediante el procedimiento de control previsto en el artículo 108 TFUE. Por esta razón, he rechazado la tesis de la Comisión, reiterada en el marco del recurso objeto del presente litigio, según la cual las Directrices agrarias 2007-2013 «declaran» incompatibles con el mercado interior, a partir del 31 de diciembre de 2007 y hasta el 31 de diciembre de 2013, todas –y por tanto también las que aún no se han establecido– las ayudas a las inversiones en la compra de tierras agrícolas que no se atengan a ellas. Como a mi juicio han observado acertadamente el Consejo y el Gobierno lituano, seguir esa tesis supondría en efecto reconocer a la Comisión una potestad normativa que establece una excepción a los procedimientos previstos en el artículo 108 TFUE.

24. En este contexto, en virtud del efecto conjunto de la propuesta de medidas apropiadas formulada en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013 y de la obligación asumida por el Estado miembro interesado he considerado, en las citadas conclusiones que la toma de posición de la Comisión sobre los regímenes de ayudas a la compra de tierras agrícolas existentes en ese Estado miembro tenía carácter definitivo y podía bloquear la competencia del Consejo derivada del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero (véanse los puntos 75 y 76).

25. En el caso de autos, las circunstancias son sin embargo distintas y no permiten llegar a la misma conclusión. En efecto, si bien es cierto que Lituania comunicó por escrito su aceptación «expresa e incondicional» [13] de las medidas propuestas por la Comisión en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013, asumiendo por tanto, al igual que los demás Estados miembros que notificaron su aceptación, la obligación de modificar su régimen de ayudas a la compra de tierras agrícolas a más tardar el 31 de diciembre de 2009, no obstante no se discute que el régimen controvertido dejaba de aplicarse ese mismo día. En consecuencia, Lituania no estaba obligada en concreto a realizar ninguna modificación y la obligación asumida por ella cesó de hecho en el mismo momento en que comenzó a producirse un incumplimiento de tal obligación.

26. En estas circunstancias, la Decisión impugnada no ha legitimado la vulneración de un acuerdo celebrado con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 1, ni contraviene una toma de posición definitiva de la Comisión, puesto que, como he indicado más arriba, dicha toma de posición sólo existe acerca de los regímenes mencionados en el punto 196 de las Directrices 2007-2013, es decir, en el caso de Lituania, un régimen destinado a aplicarse únicamente hasta el 31 de diciembre de 2009.

27. Sólo podría llegarse eventualmente a una conclusión distinta afirmando que Lituania aceptó las Directrices agrarias 2007-2013 en su conjunto, asumiendo la obligación de abstenerse de establecer regímenes de ayudas a la compra de tierras agrícolas que no se atengan a dichas Directrices durante la totalidad del período comprendido entre el 31 de diciembre de 2009 y el 31 de diciembre de 2013. No obstante, por un lado, esa afirmación, que se encuentra en algunos pasajes de los escritos de la Comisión, entra en colisión con el alcance del consentimiento notificado por Lituania a la Comisión que, como se pone de manifiesto en la publicación del Diario Oficial de 15 de marzo de 2008, estaba limitado a las medidas apropiadas recogidas en el punto 196 de dichas Directrices. Por otro lado,

13 — Véase la comunicación publicada en el Diario Oficial de 15 de marzo de 2008, C 70.

dicha afirmación equivaldría a autorizar de facto la aplicación del mecanismo previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 1, y regulado en los artículos 18 y 19 del Reglamento nº 659/1999, fuera del ámbito para el que fue concebido, es decir, el examen permanente de los regímenes de ayudas existentes.

28. Por último, si bien es indudable que en las Directrices 2007-2013 hay una toma de posición de la Comisión a favor de la incompatibilidad con el mercado interior de las ayudas a las inversiones en la compra de tierras agrícolas que no respeten los requisitos previstos en el Reglamento nº 1857/2006, como acertadamente afirma la Comisión, no cabe considerar que esa posición pueda bloquear la competencia del Consejo en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, si no es modificando la jurisprudencia citada en el punto 17 de las presentes conclusiones, en virtud de la cual sólo una toma de posición definitiva puede producir ese efecto. Aunque pueda parecer demasiado formalista, la solución que propongo seguir al Tribunal de Justicia en el presente asunto es por tanto la única compatible con la interpretación de los criterios de reparto de las competencias conferidas a la Comisión y al Consejo por el artículo 108 TFUE proporcionada por el Tribunal de Justicia en la citada jurisprudencia.

4. Conclusiones sobre la competencia del Consejo para adoptar la Decisión impugnada

29. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el primer motivo de recurso de la Comisión relativo a una falta de competencia del Consejo.

B. *Sobre los motivos de recurso segundo y tercero, relativos, respectivamente, a una desviación de poder y al incumplimiento de la obligación de cooperación leal*

30. En su segundo motivo de recurso, la Comisión afirma esencialmente que, al autorizar las medidas de ayuda declaradas incompatibles con el mercado común en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013, el Consejo hizo uso de la competencia que le confiere el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, para fines distintos de los previstos en el Tratado. A su juicio, esa norma faculta al Consejo para declarar compatible con el mercado común, en circunstancias excepcionales, una ayuda que la Comisión no podría autorizar, pero no le concede la facultad de neutralizar la apreciación de la Comisión sobre la compatibilidad de una ayuda contenida en un acto con eficacia obligatoria.

31. A este respecto, estoy de acuerdo con la premisa en que se basa el motivo de recurso examinado, es decir, que el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013, junto con la aceptación por Lituania de las medidas apropiadas formuladas en el mismo, constituye una toma de posición definitiva y vinculante de la Comisión sobre la compatibilidad con el mercado común de medidas sustancialmente idénticas a las que son objeto de la Decisión impugnada. Sin embargo, de las circunstancias del caso de autos se desprende que esa toma de posición, que se refería a un régimen que caducó el 31 de diciembre de 2009, al igual que la obligación de modificarlo asumida por Lituania, no podía desplegar sus efectos más allá de esa fecha.

32. Por consiguiente, considero que debe desestimarse también el segundo motivo de recurso, relativo a una desviación de poder.

33. En su tercer motivo, la Comisión alega que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo exoneró a Lituania de la obligación de cooperación que le incumbe en el marco del examen permanente de los regímenes de ayudas existentes previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 1, y de la obligación que había asumido al aceptar las medidas apropiadas recomendadas por la Comisión. De este modo, el Consejo quebrantó el equilibrio institucional establecido en el Tratado, interfiriendo con las competencias que éste atribuye a la Comisión.

34. En mi opinión, también hay que desestimar este motivo. En efecto, éste se basa en la premisa de que la Decisión impugnada interfirió con la obligación asumida por Lituania frente a la Comisión de modificar el régimen existente de ayudas a la compra de tierras para adaptarlo a las Directrices agrarias 2007-2013. Dado que dicha obligación dejó de existir el 31 de diciembre de 2009, fecha de finalización del mencionado régimen, no se ha demostrado la interferencia criticada por la Comisión, al margen de cualquier otra consideración.

C. *Sobre el cuarto motivo de recurso, relativo a un error manifiesto de apreciación acerca de la existencia de circunstancias excepcionales y a una vulneración del Tratado y de los principios generales del Derecho de la Unión*

35. En el marco de su cuarto motivo de recurso, la Comisión formula en sustancia dos imputaciones que examinaré a continuación separadamente. En primer lugar, alega que la Decisión impugnada adolece de un error manifiesto de apreciación, puesto que las circunstancias invocadas para justificar las medidas de ayuda autorizadas no tienen carácter excepcional. En segundo lugar, sostiene que tales medidas son desproporcionadas respecto a los objetivos perseguidos, en particular habida cuenta de la duración de la autorización concedida.

36. En lo que respecta en general al concepto de «circunstancias excepcionales» en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, la naturaleza y extensión de la facultad discrecional del Consejo en el ejercicio de la competencia que le confiere dicho artículo, y a los límites del control del Tribunal de Justicia sobre las decisiones adoptadas en virtud del mismo, me remito a las consideraciones expuestas en los puntos 86 y 87 de las conclusiones presentadas en la fecha de hoy en el asunto C-117/10.

1. Sobre la primera imputación, relativa a un error manifiesto de apreciación sobre la existencia de circunstancias excepcionales en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero

37. La Comisión alega, en primer lugar, que la Decisión impugnada presenta erróneamente como circunstancias excepcionales algunos problemas estructurales del sector agrario en Lituania. Se refiere en particular al segundo considerando de dicha Decisión, en el que el Consejo afirma que «debido a lo insuficiente de las rentas agrarias, resulta difícil mejorar la desfavorable estructura de las explotaciones agrarias lituanas» y precisa que «en 2009, el 52,5 % de las explotaciones agrarias tenía 5 hectáreas o menos». La Comisión sostiene además que el Consejo había presentado erróneamente como circunstancia excepcional «la evolución de las condiciones de mercado» y, en particular, la disminución en 2009 de los precios a la producción de los productos agropecuarios, mencionada en el tercer considerando de la Decisión impugnada. Por último, por lo que respecta a los factores indicados en el cuarto considerando de la Decisión impugnada, es decir, la «falta de capital propio por parte de los agricultores» y «los elevados tipos de interés que aplicaban las entidades de crédito a los préstamos para la compra de tierras agrícolas» a fines de 2008 y en 2009, la Comisión observa que el primero tiene carácter estructural y el segundo, como síntoma de la crisis económica, no es independiente de la situación general invocada en el tercer considerando de la Decisión.

38. A este respecto, señalaré en primer lugar que, en mi opinión, la Comisión afirma acertadamente que los elementos mencionados en el segundo considerando de la Decisión impugnada, es decir, las reducidas dimensiones de las explotaciones agrícolas y el bajo nivel de las rentas agrarias, no constituyen por sí mismos circunstancias excepcionales en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, dado su carácter estructural, no cuestionado ni por el Consejo ni por Lituania, y no coyuntural.

39. Sin embargo, en contra de lo que sostiene la institución demandante, en el sistema de la Decisión impugnada dichos elementos no se presentan como circunstancias excepcionales sino, precisamente, como factores que caracterizan la estructura de la economía agraria lituana, cuya mención sirve principalmente para valorar las repercusiones económicas y sociales producidas por la recesión, principal elemento por el que, según el tenor de los considerandos tercero y cuarto, se justifican las medidas autorizadas. Lo mismo cabe decir de la falta de capital propio por parte de los agricultores, respecto al cual la Comisión se limita a invocar su carácter estructural, sin aportar no obstante elementos de prueba.

40. Por otra parte, de la citada sentencia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, se deduce claramente que, en el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, el Consejo puede basarse en la persistencia o el agravamiento de problemas estructurales de un determinado sector económico con el fin de valorar los efectos de una coyuntura desfavorable sobre dicho sector. [14]

41. Por lo que se refiere al argumento de la Comisión según el cual la disminución del nivel de rentas y la reducción de los precios a la producción de los productos agrícolas que se registraron en 2009, así como la crisis económica iniciada en el otoño de 2008 y que se mantuvo durante todo el año 2009, afectaron a todos los Estados miembros, cabe recordar que, según la jurisprudencia, el hecho de que una determinada situación pueda afectar simultáneamente a varios Estados miembros o en su caso a diversos sectores económicos no impide que pueda constituir en cualquier caso una circunstancia pertinente a efectos de la aplicación del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, [15] teniendo en cuenta también las consecuencias particulares que ha podido producir en un Estado miembro concreto. A este propósito, la propia Comisión destaca en sus escritos que Lituania ha quedado afectada gravemente por la crisis económica que, como se ha indicado antes, constituye el factor principal sobre el que se basó el Consejo en la Decisión impugnada. La Comisión no excluye por otra parte que una situación de crisis económica generalizada pueda constituir en abstracto una circunstancia excepcional.

42. Sobre la base de las observaciones precedentes, estimo que la Comisión no ha demostrado la existencia de un error manifiesto de apreciación sobre la existencia de circunstancias que puedan justificar la adopción de una decisión con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero.

2. Sobre el carácter inadecuado y desproporcionado de las medidas autorizadas en la Decisión impugnada

43. La Comisión alega en primer lugar que los regímenes de ayudas a la compra de tierras no permiten resolver ni mejorar problemas estructurales como las reducidas dimensiones de las explotaciones agrarias. Según dicha institución, ayudas como las aprobadas por el Consejo aumentan la demanda de tierras agrícolas y dan lugar a un incremento de los precios de esas tierras, en lugar de hacer evolucionar la estructura de la propiedad agrícola, resultando en definitiva más ventajosas para los vendedores que para los compradores. Sobre la base de los datos elaborados por Eurostat –completados, en respuesta a una petición del Tribunal de Justicia, por datos procedentes del instituto de estadística lituano– la Comisión observa que, pese a que en Lituania existía un régimen de ayudas a la compra de tierras agrícolas desde 2003, la dimensión media de las explotaciones agrícolas sólo aumentó marginalmente en el curso de los años. En su réplica la Comisión precisa –sin ser desmentida en este punto por el Gobierno lituano, al que se solicitó que tomara posición a través de una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia– que el incremento registrado en 2006 y 2007 no puede ser en ningún caso consecuencia de la concesión de ayudas, puesto que Lituania no notificó

14 — Asunto C-122/94 (Rec. p. I-881) apartado 21.

15 — Un argumento análogo de la Comisión fue desestimado en el apartado 22 de la sentencia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, antes citada.

a la Comisión ninguna partida de gastos en ese concepto para tales años. En respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia, Lituania alegó que los datos de Eurostat se refieren principalmente a las restituciones de tierras nacionalizadas a los propietarios anteriores, mientras que un análisis de las estadísticas relativas a la privatización de las tierras pertenecientes al Estado, en cuyo marco estaba prevista la concesión de las ayudas de que se trata, pone de manifiesto un aumento significativo de la dimensión media de las parcelas agrarias de 2005 a 2009.

44. Con independencia de la interpretación de los datos estadísticos aportados por la Comisión y por Lituania, considero que, aun cuando tales datos pusieran de manifiesto que la dimensión media de las explotaciones agrarias lituanas sólo ha experimentado un leve incremento en el curso de los años, ello no basta por sí solo para demostrar que el Consejo ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de valoración al considerar que las medidas aprobadas en la Decisión impugnada eran apropiadas para perseguir los objetivos indicados en el décimo considerando de dicha Decisión, entre los cuales, además de la mejora de la estructura de las explotaciones agrarias y del aumento de la eficacia de la agricultura en Lituania, figura también completar la reforma agraria en curso en dicho Estado miembro. Del mismo modo, no considero que la mera afirmación según la cual la aplicación del régimen de ayudas a las inversiones en la compra de tierras agrícolas no ha permitido reducir el nivel, estructuralmente alto, de los tipos de interés sobre los créditos para la compra de tierras agrícolas en Lituania sea suficiente para demostrar, a falta de elementos de prueba, el carácter manifiestamente inadecuado de dicho régimen para perseguir el objetivo de mejorar las condiciones de acceso a tales créditos por parte de los agricultores. En cuanto a la alegación de la Comisión, tampoco respaldada por elementos de prueba, según la cual las ayudas a las inversiones en la compra de tierras agrícolas tienen la única consecuencia de incrementar los precios de dichas tierras, procede observar que el régimen de ayudas aprobado tiene por objeto únicamente la cesión de tierras pertenecientes al Estado, elemento que debería limitar las maniobras especulativas.

45. En segundo lugar, la Comisión señala que, para hacer frente a las consecuencias de la crisis, adoptó en 2009 una Comunicación específica relativa a un marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera [16] (en lo sucesivo, «marco temporal»), en virtud del cual, mediante algunas modificaciones posteriores [17] se autorizaron distintas formas de intervención de los Estados miembros a favor de las explotaciones agrícolas, entre ellas, en particular, una ayuda temporal de un importe máximo de 15.000 euros hasta el final de 2010. La Comisión estima que el Consejo vulneró el principio de proporcionalidad al no haber tenido en cuenta dicha ayuda, dirigida específicamente a subsanar los mismos problemas relacionados con la crisis, y en especial al no haber examinado si dicha ayuda habría permitido remediar esos problemas. La Comisión considera además que el Consejo debería haber tenido en cuenta otros instrumentos de ayuda, como el Reglamento (CE) nº 1535/2007, [18] que pueden ser utilizados por las autoridades lituanas para solventar los problemas de los agricultores indicados en la Decisión impugnada.

46. Las alegaciones de la Comisión requieren valorar si, y dentro de qué límites, el Consejo debe tener en cuenta las medidas ya adoptadas en el ámbito de la Unión con el fin de remediar las situaciones mencionadas como circunstancias excepcionales por el Estado miembro solicitante. A este propósito, basándome en las consideraciones expuestas en el punto 96 de las conclusiones presentadas hoy en el asunto C-117/10, al que me remito, considero que el Consejo tiene la obligación al menos de tomar en

16 — DO C 83, p. 1.

17 — Comunicación de la Comisión que modifica el marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera (DO 2009 C 261, p. 2).

18 — Reglamento de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* en el sector de la producción de productos agrícolas (DO L 337, p. 35).

consideración, en la apreciación realizada conforme al artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, las medidas preexistentes destinadas específicamente a remediar las situaciones que pueden justificar la autorización de las ayudas de que se trata,[19] sin que ello suponga que tal institución tiene la carga de examinar o de indicar en su decisión todas las normas jurídicas que regulan la materia en cuestión.

47. En el presente asunto, de la Decisión impugnada no resulta que el Consejo examinara si Lituania utilizó las posibilidades ofrecidas por el marco temporal y qué efectos produjeron las eventuales intervenciones realizadas sobre esa base.[20] Sin embargo, procede señalar que la subvención directa de cuantía limitada a la que se refiere la Comisión, por una parte, aun teniendo la función de atenuar las repercusiones económicas de la crisis, no estaba destinada específicamente a incentivar las inversiones destinadas a mejorar la estructura de las explotaciones agrícolas o a completar la reforma agraria pendiente en ese Estado miembro y, por otra parte, sólo podía concederse hasta el 31 de diciembre de 2010, como por otra parte señaló Lituania en sus escritos dirigidos al Consejo de 12 de noviembre de 2009 y de 4 de diciembre de 2009. En estas circunstancias, a mi juicio, el Consejo pudo considerar acertadamente que una intervención más focalizada y con un alcance temporal más amplio pudiera perseguir, junto con otros instrumentos en su caso, el objetivo de mitigar las dificultades de la crisis financiera, y en particular las dificultades de acceso al crédito por los agricultores, o dar una respuesta más adecuada a los problemas estructurales de la economía agraria lituana. En cambio, no me parece que el Consejo tuviera la obligación específica de tener en cuenta el Reglamento nº 1535/2007,[21] como afirma la Comisión, por tratarse de un instrumento no destinado específicamente a perseguir los objetivos indicados en la Decisión. En cualquier caso, el objetivo del régimen aprobado en la Decisión impugnada es incentivar la inversión en la compra de tierras agrícolas y opera por tanto a un nivel distinto que dicho Reglamento.

48. En tercer lugar, la Comisión señala una disociación entre los problemas estructurales a los que deberían aportar una solución las medidas aprobadas y la justificación de dichas medidas. A este respecto, ya he tenido ocasión de indicar que las repercusiones de la crisis económica y financiera en el sector agrario de Lituania constituyen la razón esencial en la que se basa la declaración de compatibilidad de las medidas controvertidas en el sistema de la Decisión impugnada. A primera vista, la Comisión tiene razón por tanto al señalar una desconexión entre tal justificación y la conclusión a la que llega el Consejo en el décimo considerando de la Decisión impugnada, es decir, que «se dan […] circunstancias excepcionales que permiten considerar –a título excepcional y en la medida estrictamente necesaria para completar debidamente la reforma agraria, mejorar la estructura de las explotaciones agrarias y aumentar la eficacia de la agricultura en Lituania– las citadas ayudas compatibles con el mercado interior». No obstante, si se lee la Decisión impugnada a la luz de la solicitud presentada por Lituania (tal como consta en particular en el escrito remitido al Consejo de 12 de noviembre de 2009), resulta claro que las medidas de que se trata están destinadas principalmente a permitir completar la reforma agraria en este Estado miembro, que, como explica el Gobierno lituano en su escrito de formalización de la intervención, quedó en un compás de espera o al menos sufrió una ralentización como consecuencia de los efectos negativos, excepcionales e imprevisibles que la crisis ha producido en el sector agrario lituano, empeorando los problemas estructurales de este sector o reduciendo las posibilidades de acceso de los agricultores al crédito para la compra de tierras agrícolas. Entendida en estos términos, la Decisión impugnada no contiene la incoherencia señalada por la Comisión.

19 — En este sentido, véanse también las conclusiones del Abogado General Cosmas presentadas en el citado asunto C-122/94, en particular el punto 85.

20 — Considero no obstante que tanto en el escrito de 12 de noviembre como en el de 4 de diciembre de 2009, dirigidos al Consejo, las autoridades lituanas expusieron las razones por las que consideraban que el marco temporal no era suficiente para hacer frente a las dificultades creadas por la crisis económica y financiera.

21 — Citado *supra*, nota 18.

49. Por último, la Comisión alega que la extensión temporal de las medidas aprobadas y la prolongación en el tiempo de los efectos que producen (por tratarse de financiaciones en créditos a largo plazo), provocan de por sí que dichas medidas sean desproporcionadas.

50. A mi juicio, del carácter excepcional de la competencia del Consejo derivada del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, se deduce que la excepción concedida en virtud de esa norma debe ser limitada en el tiempo y concederse únicamente por el período estrictamente necesario para remediar las circunstancias invocadas como fundamento de la decisión. [22] Ello supone que cuando una decisión conforme al artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, se refiere a regímenes de ayudas destinados a aplicarse por un período de tiempo relativamente largo, como sucede en el caso de autos, incumbe al Consejo indicar los motivos por los que considera que ello es necesario a la luz de las circunstancias invocadas en apoyo de la declaración de compatibilidad. En el caso de autos, si bien es cierto que la Decisión impugnada sólo proporciona unas breves indicaciones sobre las razones por las que se consideró necesario autorizar el régimen controvertido por un período de cuatro años, éstas pueden deducirse del contexto en el que se inscribe dicha Decisión y de la naturaleza de las medidas autorizadas, de los problemas que debían contribuir a solucionar y de los objetivos perseguidos. Además, la cuestión de la duración de las medidas objeto de aprobación fue abordada por Lituania en sus escritos de 12 de noviembre y de 4 de diciembre de 2009, que se referían esencialmente a la ralentización del procedimiento de privatización de las tierras a raíz de la crisis financiera y a la imposibilidad de llevarlo a cabo en un plazo breve y en todo caso antes del 31 de diciembre de 2010, fecha de extinción del marco temporal. En virtud de la remisión que la Decisión impugnada efectúa a dicha solicitud, cabe considerar que el Consejo asumió implícitamente las razones expuestas por este Estado miembro. Por último, el Consejo precisó y amplió tal motivación en sus escritos presentados al Tribunal de Justicia.

51. En lo que respecta al fondo de la imputación formulada por la Comisión, hay que señalar que se basa esencialmente en la constatación de la coincidencia entre la duración de la excepción concedida en la Decisión impugnada y el ámbito de aplicación temporal de las Directrices agrarias 2007-2013, extremo que, según la institución demandante, pone de manifiesto que la decisión del Consejo responde más a la intención de paralizar la aplicación de dichas Directrices que a la de limitar la excepción a lo estrictamente necesario para corregir los desequilibrios detectados. Pues bien, aun tomando nota de esa coincidencia, estimo que, habida cuenta de los objetivos a largo plazo que persigue la Decisión (en particular, completar la reforma agraria), y de los efectos, que también pueden prolongarse durante un largo período de tiempo, de las repercusiones de la crisis económica y financiera, invocados como circunstancias excepcionales en apoyo de esa Decisión, la Comisión no ha llegado a demostrar que, al autorizar el régimen controvertido para el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, el Consejo sobrepasó manifiestamente los límites de la facultad discrecional de la que disfruta en el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero.

52. En virtud de los motivos expuestos, considero que también debe desestimarse el cuarto motivo.

V. Conclusión

53. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso,

2) Condene en costas a la Comisión y

3) Declare que los Estados miembros coadyuvantes cargarán con sus propias costas.

22 — En este sentido, véase la sentencia Comisión/Consejo, C-122/94, antes citada, apartado 25.