Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 4 de diciembre de 2013 *

«Recurso de anulación — Ayudas de Estado — Artículo 88 CE, apartados 1 y 2 — Ayuda concedida por la República de Polonia para la compra de tierras agrícolas — Competencia del Consejo de la Unión Europea — Régimen de ayudas existente — Adhesión de la República de Polonia a la Unión Europea — Ayuda concedida antes de la adhesión — Medidas apropiadas — Carácter indisociable de dos regímenes de ayudas — Variación de las circunstancias — Circunstancias excepcionales — Crisis económica — Error manifiesto de apreciación — Principio de proporcionalidad»

En el asunto C-117/10,

que tiene por objeto un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, interpuesto el 1 de marzo de 2010,

Comisión Europea, representada por los Sres. V. Di Bucci y L. Flynn, la Sra. K. Walkerová y el Sr. B. Stromsky, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. É. Sitbon y F. Florindo Gijón, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

República de Lituania, representada por el Sr. D. Kriaučiūnas y la Sra. L. Liubertaitė, en calidad de agentes,

Hungría, representada por los Sres. G. Koós y M. Fehér, y por la Sra. K. Szíjjártó, en calidad de agentes,

República de Polonia, representada por los Sres. M. Szpunar y B. Majczyna, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. L. Bay Larsen (Ponente), E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund y J.L. da Cruz Vilaça, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, G. Arestis y J. Malenovský, la Sra. A. Prechal y los Sres. E. Jarašiūnas y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de enero de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 2010/10/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, relativa a la concesión de una ayuda pública por parte de las autoridades de la República de Polonia para la compra de tierras agrícolas entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013 (DO L 4, p. 89; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Marco jurídico

Acta de adhesión

2 El anexo IV, capítulo 4, del 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 2003, L 236, p. 33; en lo sucesivo, «Acta de adhesión») estipula:

«[...]

Sin perjuicio de los procedimientos aplicables a las ayudas existentes previstos en el artículo 88 [CE], los regímenes de ayuda y las ayudas individuales para actividades relacionadas con la producción [...] de los productos que figuran en la lista del Anexo I del Tratado CE, [...] llevados a efecto en un nuevo Estado miembro con anterioridad a la fecha de la adhesión y aún vigentes con posterioridad a la misma se considerarán ayudas existentes con arreglo al apartado 1 del artículo 88 [CE] con las siguientes condiciones:

— las medidas de ayuda se comunicarán a la Comisión en un plazo de cuatro meses desde la fecha de adhesión; […] La Comisión publicará una lista de dichas ayudas.

Estas medidas de ayuda se considerarán ayudas “existentes” con arreglo al apartado 1 del artículo 88 [CE] hasta transcurridos tres años desde la fecha de adhesión.

En caso necesario, los nuevos Estados miembros modificarán estas medidas de ayuda para ajustarse a las directrices de la Comisión antes de que transcurran tres años desde la fecha de la adhesión. A partir de esa fecha, toda ayuda que resulte incompatible con dichas directrices se considerará una ayuda nueva.»

Reglamento (CE) nº 659/1999

3 El artículo 1 del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE] (DO L 83, p. 1), determina:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

c) "nueva ayuda": toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes;

[...]»

4 El artículo 17, apartado 2, de dicho Reglamento dispone:

«Cuando la Comisión considere que un régimen de ayudas no es o ha dejado de ser compatible con el mercado común, informará al Estado miembro interesado acerca de esta conclusión preliminar y le ofrecerá la oportunidad de presentar sus observaciones en el plazo de un mes. [...]»

5 El artículo 18 del citado Reglamento establece:

«Si la Comisión, a la luz de la información facilitada por un Estado miembro en virtud de lo dispuesto en el artículo 17, llegara a la conclusión de que un régimen de ayudas existente no es o ha dejado de ser compatible con el mercado común, emitirá una recomendación en la que propondrá al Estado miembro interesado medidas apropiadas. [...]»

6 El artículo 19, apartado 1, del mismo Reglamento está redactado en los términos siguientes:

«Cuando el Estado miembro interesado acepte las medidas propuestas e informe de ello a la Comisión, ésta lo hará constar e informará de ello al Estado miembro. La aceptación por parte del Estado miembro de las medidas propuestas le obligará a aplicarlas.»

Reglamento (CE) nº 1857/2006

7 El artículo 4 del Reglamento (CE) nº 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006 , sobre la aplicación de los artículos 87 [CE] y 88 [CE] a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 70/2001 (DO L 358, p. 3), dispone:

«1. Las ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias situadas en la Comunidad para la producción primaria de productos agrícolas serán compatibles con el mercado común con arreglo al artículo 87 [CE], apartado 3, [letra c),] y estarán exentas de la obligación de notificación del artículo 88 [CE], apartado 3, del Tratado si cumplen las condiciones de los apartados 2 a 10 de este artículo.

[...]

8. Podrán concederse ayudas de hasta el 10 % de los gastos subvencionables de la inversión para la compra de tierras en las que no se vaya a edificar.

[...]»

Reglamento (CE) nº 1535/2007

8 El artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1535/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, relativo a la aplicación de los artículos [87 CE] y [88 CE] a las ayudas *de minimis* en el sector de la producción de productos agrícolas (DO L 337, p. 35), dispone:

«Se considerará que las ayudas que cumplan las condiciones establecidas en los apartados 2 a 7 del presente artículo no reúnen todos los criterios del artículo 87 [CE], apartado 1 y, por consiguiente, están exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 88 [CE], apartado 3].»

Directrices agrarias

9 El punto 29 de la Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal 2007-2013 (DO 2006, C 319, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices agrarias») determina:

«La ayuda a la inversión en las explotaciones agrícolas se declarará compatible con el artículo 87 [CE], apartado 3, letra c), si cumple todas las condiciones del artículo 4 del [Reglamento nº 1857/2006] [...]»

10 El punto 195 de dichas Directrices es del tenor siguiente:

«Para la evaluación de los regímenes de ayuda y ayudas individuales que se consideren como ayudas existentes de conformidad con el punto 4, capítulo 4 del anexo IV del Acta de adhesión de 2003, las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario aplicables el 31 de diciembre de 2006 seguirán siendo aplicables hasta el 31 de diciembre de 2007 no obstante lo dispuesto en el punto 196, siempre que dicha ayuda sea conforme con las citadas Directrices a más tardar el 30 de abril de 2007.»

11 Bajo el título «Propuestas de medidas apropiadas», el punto 196 de las citadas Directrices dispone:

«De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88 [CE], apartado 1, la Comisión propone que los Estados miembros modifiquen los regímenes de ayuda vigentes con el fin de adaptarlos a las presentes Directrices a más tardar el 31 de diciembre de 2007, a excepción de los regímenes vigentes de ayudas [...] a la inversión relativa a la compra de tierras en las explotaciones agrícolas, que habrán de ser modificados para conformarse a las presentes Directrices antes del 31 de diciembre de 2009.»

12 El punto 197 de las mismas Directrices establece que se invita a los Estados miembros a confirmar por escrito la aceptación de las propuestas de medidas apropiadas a más tardar el 28 de febrero de 2007.

13 El punto 198 de las Directrices agrarias está redactado en los siguientes términos:

«Si un Estado miembro no confirmara por escrito para dicha fecha tal aceptación, la Comisión aplicará el artículo 19, apartado 2, del Reglamento [nº 659/1999] y, si fuera necesario, incoará el procedimiento al que se refiere dicha disposición.»

Marco temporal

14 El punto 4.2.2 del marco comunitario temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera, instituido por la Comunicación de la Comisión de 17 de diciembre de 2008 (DO 2009, C 83, p. 1), en su versión modificada por la Comunicación de la Comisión publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 31 de octubre de 2009 (DO C 261, p. 2; en lo sucesivo, «marco temporal»), establece que, teniendo en cuenta la actual situación económica, se juzga necesario autorizar temporalmente un importe limitado de ayuda en determinadas condiciones.

15 El punto 4.2.2, letra h), del marco temporal precisa, entre otras cosas, que «si la ayuda se concede a empresas dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas [...], la subvención en metálico (o el equivalente en subvención bruta) no superará los 15.000 [euros] por empresa».

16 El punto 7 del marco temporal dispone, en particular, que «la presente Comunicación [...] no será aplicada después del 31 de diciembre de 2010».

Antecedentes del litigio

17 La República de Polonia concedió en el año 1996 una ayuda para la compra de tierras agrícolas.

18 Siguiendo el procedimiento definido en el anexo IV, capítulo 4, del Acta de adhesión, la República de Polonia notificó a la Comisión dos regímenes de ayudas existentes denominados, respectivamente, «Subvenciones para el pago de los intereses de créditos para inversiones en el sector agrícola y agroalimentario y en el sector de servicios a la agricultura» y «Venta de tierras propiedad de la Agencia de la propiedad agraria de la Hacienda Pública, con reembolso a plazos de la cantidad adeudada y aplicación de un tipo de interés preferencial». En consecuencia, la Comisión incluyó esos regímenes de ayudas en la lista de las medidas de ayuda estatal vigentes en los nuevos Estados miembros en el sector de la agricultura, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2005, C 147, p. 2).

19 En el punto 196 de las Directrices agrarias, la Comisión propuso que los Estados miembros adaptaran los regímenes de ayuda vigentes para la compra de tierras agrícolas para conformarlos a dichas Directrices a más tardar el 31 de diciembre de 2009.

20 El 26 de febrero de 2007, la República de Polonia notificó su aceptación de las propuestas de medidas apropiadas que figuraban en el punto 196 de las citadas Directrices. Conforme a lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, la Comisión hizo constar dicha aceptación mediante una comunicación publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2008, C 70, p. 11).

21 El 12 de junio de 2009, la República de Polonia dirigió al Consejo de la Unión Europea una petición, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, con el fin de que declarara compatibles con el mercado común, hasta el 31 de diciembre de 2013, las ayudas para la compra de tierras agrícolas. Mediante escrito de 28 de septiembre de 2009, dicho Estado miembro presentó una nueva petición en ese sentido ante el Consejo «Agricultura y pesca».

22 El Consejo accedió a dicha petición mediante la Decisión impugnada, basándose en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero. El artículo 1 de la citada Decisión está redactado en los siguientes términos:

«Se considera compatible con el mercado común una ayuda excepcional de las autoridades polacas para la obtención de créditos destinados a la adquisición de tierras agrícolas, de un importe total máximo de 400 millones [de zlotys polacos (PLN)] concedida entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013.»

23 El Consejo motivó su Decisión mencionando, en particular, en los considerandos segundo a octavo de ésta, la estructura de superficies desfavorable que presentan las explotaciones agrarias polacas, la escasez de ingresos de los agricultores, la subida de precios de los insumos agrícolas y la caída de los ingresos y de los precios agrícolas y el crecimiento del desempleo causados en Polonia por la crisis económica y financiera. El Consejo destacó asimismo que la situación de los agricultores polacos se había visto agravada por pérdidas debidas a grandes inundaciones. Finalmente señaló el continuo aumento del precio de las tierras agrícolas, la carencia de capital de los agricultores polacos y las dificultades a las que éstos tienen que hacer frente para obtener préstamos.

24 A tenor de los considerandos décimo primero y décimo segundo de la Decisión impugnada:

«(11) La Comisión no ha iniciado hasta ahora ningún procedimiento ni adoptado ninguna posición sobre la naturaleza y la compatibilidad de la ayuda.

(12) Se dan, por lo tanto, circunstancias excepcionales que permiten considerar la citada ayuda compatible con el mercado común, con carácter excepcional, y en la medida estrictamente necesaria para limitar la magnitud de la pobreza rural en Polonia.»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

25 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas al Consejo.

26 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la Comisión.

27 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 2010, se autorizó la intervención de la República de Lituania, de Hungría y de la República de Polonia en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Sobre el recurso

28 La Comisión invoca cuatro motivos en apoyo de su recurso, basados, respectivamente, en la falta de competencia del Consejo, en la existencia de desviación de poder, en la violación del principio de cooperación leal y en un error manifiesto de apreciación sobre la existencia de circunstancias excepcionales, así como en la violación del principio de proporcionalidad.

Sobre el primer motivo, basado en la falta de competencia del Consejo

29 En su primer motivo, la Comisión sostiene que el Consejo carecía de competencia para adoptar la Decisión impugnada.

30 Este primer motivo se compone de dos partes. La primera parte se basa en el incumplimiento del plazo del que disponía el Consejo para pronunciarse con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, y la segunda en la falta de competencia de éste para autorizar una ayuda que la República de Polonia se había comprometido a suprimir al aceptar las medidas apropiadas propuestas por la Comisión.

Sobre la primera parte del primer motivo, basada en que el Consejo se pronunció más de tres meses después de la petición de la República de Polonia

– Alegaciones de las partes

31 Según la Comisión, la facultad que confiere al Consejo el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, está sujeta a varias condiciones. En particular, sostiene que, cuando actúa en virtud de dicha disposición, el Consejo sólo puede hacerlo dentro del plazo de tres meses a partir de la fecha de la petición del Estado miembro de que se trate.

32 Pues bien, la Comisión aduce que, al haber adoptado la Decisión impugnada cinco meses después de la fecha en que la República de Polonia le pidió que autorizara una ayuda para la compra de tierras agrícolas, el Consejo actuó fuera del mencionado plazo, cuando ya no era competente para pronunciarse.

33 El Consejo sostiene, por el contrario, que el plazo de tres meses para pronunciarse que le concede el artículo 88 CE, apartado 2, sólo se aplica en caso de que la Comisión ya haya incoado el procedimiento de examen de la ayuda de Estado de que se trate, cosa que no ocurre en el presente asunto.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

34 A este respecto debe precisarse que, si bien el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo cuarto, determina que la Comisión se pronuncie cuando el Consejo no haya adoptado una decisión en el plazo de tres meses a partir de la petición, esta regla sólo es aplicable en caso de que la Comisión ya haya incoado el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero, sin haber adoptado aún una decisión que declare la ayuda incompatible con el mercado común (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2004, Comisión/Consejo, C-110/02, Rec. p. I-6333, apartados 32 y 33).

35 En efecto, como destacó el Abogado General en el punto 34 de sus conclusiones, del tenor de los párrafos tercero y cuarto del artículo 88 CE, apartado 2, se desprende que la única finalidad de esta limitación temporal a la competencia del Consejo es evitar que la suspensión del procedimiento incoado por la Comisión que lleva aparejada la intervención del Consejo se prolongue indefinidamente, corriéndose el riesgo de paralizar la acción de la Comisión y de fragilizar de ese modo la función central que le confieren los artículos 87 CE y 88 CE para el reconocimiento de la posible incompatibilidad de una ayuda (véase la sentencia Comisión/Consejo, antes citada, apartado 29 y jurisprudencia citada).

36 En el presente asunto, consta que la Comisión nunca incoó el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero, en relación con la ayuda autorizada por la Decisión impugnada. Por consiguiente, el hecho de que transcurrieran cinco meses entre la primera petición presentada por la República de Polonia y la adopción de la Decisión impugnada no priva al Consejo de la competencia que le confiere el párrafo tercero de dicho artículo 88 CE, apartado 2.

37 Por consiguiente, la primera parte del primer motivo debe desestimarse por infundada.

Sobre la segunda parte del primer motivo, basada en que el Consejo autorizó una ayuda que la República de Polonia se había comprometido a suprimir al aceptar las medidas apropiadas propuestas por la Comisión

– Alegaciones de las partes

38 Según la Comisión, de una jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia se desprende que la facultad conferida al Consejo por el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, reviste carácter excepcional y que, por consiguiente, el Consejo no es competente para invalidar una decisión de la Comisión por la que se declare la incompatibilidad de una ayuda con el mercado interior o para intentar eludir dicha decisión.

39 La Comisión estima haber adoptado, en el punto 196 de las Directrices agrarias, una posición definitiva sobre la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas establecido por la República de Polonia para la compra de tierras agrícolas. Añade que el hecho de que la citada posición haya sido adoptada en forma de Directrices carece de consecuencias, toda vez que los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea han declarado que un Estado miembro que acepta unas directrices está obligado a aplicarlas.

40 En el caso de autos, la Comisión sostiene que la República de Polonia notificó su aceptación de las propuestas de medidas apropiadas que figuran en el punto 196 de las Directrices agrarias. Por consiguiente, aduce que estaba obligada a poner fin a dicho régimen de ayudas como muy tarde el 31 de diciembre de 2009, y a no volver a introducirlo antes del 31 de diciembre de 2013. Afirma que, por lo tanto, al autorizar ese mismo régimen de ayudas a partir del 1 de enero de 2010, el Consejo privó de eficacia a la Decisión de la Comisión, extralimitándose así en el ejercicio de su competencia.

41 El Consejo sostiene, por el contrario, que el régimen de ayudas autorizado mediante la Decisión impugnada constituye un régimen de ayudas nuevo. Considera que, en virtud del anexo IV, capítulo 4, del Acta de adhesión, los regímenes de ayudas para la compra de tierras agrícolas establecidos por la República de Polonia antes de su adhesión a la Unión sólo podían calificarse de regímenes de ayudas existentes hasta el 30 de abril de 2007.

42 Además, aduce que el régimen de ayudas autorizado mediante la Decisión impugnada es distinto de los regímenes de ayudas mencionados en el apartado 18 de la presente sentencia, en particular porque se basa en nuevos elementos de hecho y de Derecho. A mayor abundamiento, el Consejo añade que, aun suponiendo que hubieran sido aplicables medidas apropiadas al régimen de ayudas establecido por la República de Polonia y que éste no se hubiera conformado a dichas medidas, de la sentencia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), resulta que el mencionado régimen habría pasado a ser simplemente un nuevo régimen de ayudas. En consecuencia, según el Consejo, la Comisión nunca evaluó la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas autorizado mediante la Decisión impugnada.

43 El Consejo añade que el punto 196 de las Directrices agrarias no es aplicable al régimen de ayudas que él aprobó, puesto que las medidas apropiadas previstas en el artículo 88 CE, apartado 1, sólo se aplican a las ayudas existentes.

44 Por último, el Consejo considera que los puntos 29 y 196 de las Directrices agrarias no implican que las ayudas de Estado que no cumplan todas las condiciones establecidas en el artículo 4 del Reglamento nº 1857/2006 sean sistemáticamente incompatibles con el mercado interior. En efecto, dado que el citado Reglamento es un reglamento de excepción por categoría, esas ayudas podrían notificarse a la Comisión conforme al artículo 88 CE, apartado 3. Al exigir que los regímenes de ayudas vigentes sean modificados para conformarse a las Directrices, el punto 196 de éstas simplemente recuerda la obligación de atenerse a lo dispuesto en los artículos 87 CE y 88 CE, que exigen un examen individual de la compatibilidad del nuevo régimen de ayudas por la Comisión o por el Consejo.

45 En su escrito de réplica, la Comisión sostiene que del anexo IV, capítulo 4, del Acta de adhesión resulta que, al no haber incompatibilidad entre el régimen de ayudas controvertido y las Directrices aplicables el 1 de mayo de 2007, dicho régimen conservó su estatuto de ayuda existente. La Comisión alega asimismo que las diferencias señaladas por el Consejo entre el régimen de ayudas existente y el régimen de ayudas autorizado mediante la Decisión impugnada no son pertinentes, puesto que dichos regímenes están unidos de modo tan indisociable que sería extremadamente artificial tratar de hacer una distinción entre ambos a efectos de la aplicación del artículo 88 CE, apartado 2.

46 La República de Lituania, Hungría y la República de Polonia comparten, esencialmente, el análisis del Consejo. Hungría destaca, en particular, que la formulación abstracta y general del punto 196 de las Directrices agrarias impide considerar que éste formule propuestas de medidas apropiadas en el sentido del artículo 88 CE.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

47 Con el fin de apreciar el fundamento de la segunda parte del primer motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso, es necesario determinar si el Consejo era competente, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, para considerar compatible con el mercado interior el régimen de ayudas al que se refiere la Decisión impugnada, cuando la República de Polonia había aceptado las medidas apropiadas propuestas en el punto 196 de las Directrices agrarias.

48 Conforme al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, a petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el artículo 87 CE o en los reglamentos previstos en el artículo 89 CE, que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado interior, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión.

49 Por consiguiente, en circunstancias muy concretas, un Estado miembro puede notificar una ayuda al Consejo, que se pronunciará en el marco definido en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, como excepción a lo dispuesto en el artículo 87 CE o en los reglamentos previstos en el artículo 89 CE, en vez de a la Comisión, que se habría pronunciado en el marco definido en el artículo 88 CE, apartado 3.

50 El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar determinados aspectos de la interpretación de la citada disposición.

51 Así, ha declarado, en primer lugar, tras recordar la función central que el Tratado FUE reserva a la Comisión en el reconocimiento de la posible incompatibilidad de una ayuda con el mercado interior, que el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, se refiere a un caso excepcional y singular, de modo que la facultad que dicha disposición confiere al Consejo tiene un carácter manifiestamente excepcional (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Consejo, antes citada, apartados 29 a 31), lo

que implica que el citado artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, debe interpretarse necesariamente en sentido estricto (véanse, por analogía, las sentencias de 22 de abril de 2010, Mattner, C-510/08, Rec. p. I-3553, apartado 32, y de 14 de marzo de 2013, Česká spořitelna, C-419/11, apartado 26).

52 Seguidamente, por lo que respecta a las disposiciones que figuran en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafos tercero y cuarto, según las cuales, por una parte, la petición de un Estado miembro al Consejo suspende durante un plazo de tres meses el examen que se esté llevando a cabo en la Comisión y, por otra parte, en caso de que el Consejo no adopte una decisión en ese plazo, corresponde decidir a la Comisión, el Tribunal de Justicia ha decidido que las mencionadas disposiciones debían interpretarse en el sentido de que, al expirar dicho plazo, el Consejo deja de ser competente para adoptar una decisión respecto a la ayuda de que se trate al amparo del mencionado párrafo tercero (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Consejo, antes citada, apartado 32).

53 El Tribunal de Justicia ha considerado, a este respecto, que imponer este límite temporal a la competencia del Consejo indica asimismo que, si el Estado miembro afectado no dirige ninguna petición al Consejo, al amparo del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, antes de que la Comisión declare la ayuda de que se trate incompatible con el mercado interior y finalice así el procedimiento a que se refiere el párrafo primero del artículo 88 CE, apartado 2, el Consejo deja de estar autorizado para ejercer la facultad excepcional que le confiere el párrafo tercero de dicha disposición para declarar la ayuda compatible con el mercado interior (sentencias de 29 de junio de 2004, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 33, y de 22 de junio de 2006, Comisión/Consejo, C-399/03, Rec. p. I-5629, apartado 24).

54 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha señalado que esta interpretación permite evitar la adopción de decisiones contradictorias y contribuye así a la seguridad jurídica, ya que preserva la firmeza de una resolución administrativa, adquirida al expirar los plazos razonables de recurso o por agotamiento de las vías de recurso (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas de 29 de junio de 2004, Comisión/Consejo, apartados 32 y 35, y de 22 de junio de 2006, Comisión/Consejo, apartado 25).

55 Por último, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre la cuestión de si la circunstancia de que el Consejo no tenga competencia para pronunciarse sobre la compatibilidad con el mercado interior de una ayuda respecto a la cual la Comisión ya se haya pronunciado definitivamente implica que el Consejo es incompetente asimismo para decidir sobre una ayuda que tenga por objeto atribuir a los beneficiarios de la ayuda ilegal, anteriormente declarada incompatible mediante una decisión de la Comisión, una cantidad destinada a compensar la cuantía que dichos beneficiarios están obligados a reembolsar en virtud de esta decisión.

56 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha destacado que, según jurisprudencia consolidada, admitir que un Estado miembro pueda conceder a los beneficiarios de dicha ayuda ilegal una nueva ayuda por un importe equivalente al de la ayuda ilegal, destinada a neutralizar el impacto de las devoluciones a las que estos últimos están obligados con arreglo a dicha decisión, equivaldría evidentemente a privar de eficacia a las decisiones adoptadas por la Comisión en virtud de los artículos 87 CE y 88 CE (sentencias antes citadas de 29 de junio de 2004, Comisión/Consejo, apartado 43, y de 22 de junio de 2006, Comisión/Consejo, apartado 27).

57 Por lo tanto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el Consejo, que no puede paralizar la eficacia de una decisión de la Comisión por la que se declara la incompatibilidad de una ayuda con el mercado interior declarando él mismo la compatibilidad de esa ayuda con dicho mercado, tampoco puede privar de eficacia a una decisión de esa índole declarando compatible con el mercado interior, al amparo del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, una ayuda destinada a compensar a los beneficiarios de una ayuda ilegal, declarada incompatible con el mercado interior, por los reembolsos a los que están obligados con arreglo a esta decisión (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas de 29 de junio de 2004, Comisión/Consejo, apartados 44 y 45, y de 22 de junio de 2006, Comisión/Consejo, apartado 28).

58 De esta jurisprudencia se desprende que, a efectos de la aplicación del artículo 88 CE, apartado 2, las respectivas competencias del Consejo y de la Comisión están delimitadas de modo que, en primer lugar, la competencia de la Comisión se ejerce con carácter principal, y el Consejo sólo es competente en circunstancias excepcionales. En segundo lugar, la competencia del Consejo, que permite a éste hacer una excepción en su Decisión respecto de algunas disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado, debe ejercerse en un marco temporal determinado. En tercer lugar, desde el momento en que la Comisión o el Consejo se pronuncie definitivamente sobre la compatibilidad de una ayuda controvertida, la otra institución ya no podrá adoptar una decisión en sentido contrario.

59 La finalidad de esta interpretación es preservar la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión, ya que, por una parte, evita que se adopten decisiones contradictorias y, por otra parte, impide que la decisión de una institución de la Unión que haya adquirido firmeza pueda, al margen de cualquier plazo, incluido el del artículo 230 CE, apartado 5, y en violación del principio de seguridad jurídica, ser contradicha por la de otra institución.

60 Las consideraciones que subyacen a esta interpretación muestran asimismo que no es relevante el hecho de que la ayuda objeto de la decisión del Consejo constituya una ayuda existente o una ayuda nueva. En efecto, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la eficacia de la decisión de la Comisión no sólo se cuestiona cuando el Consejo adopta una decisión por la que se declara compatible con el mercado interior la misma ayuda sobre la que la Comisión ya se ha pronunciado, sino también cuando la ayuda objeto de la decisión del Consejo es una ayuda destinada a compensar a los beneficiarios de la ayuda ilegal declarada incompatible con el mercado interior por los reembolsos a los que aquéllos están obligados con arreglo a la decisión de la Comisión. En esas circunstancias, la ayuda concedida en segundo lugar está unida de un modo tan indisociable a la ayuda cuya incompatibilidad con el mercado interior fue declarada anteriormente por la Comisión que resulta extremadamente artificial tratar de hacer una distinción entre esas ayudas a efectos de la aplicación del artículo 88 CE, apartado 2, (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2004, Comisión/Consejo, antes citada, apartados 45 y 46).

61 Por lo tanto, en el presente asunto debe examinarse si las ayudas declaradas compatibles con el mercado interior por el Consejo deben considerarse, con independencia de su carácter de ayuda existente o de ayuda nueva, ayudas sobre las que la Comisión ya se ha pronunciado con carácter definitivo.

62 A este respecto, de una jurisprudencia reiterada resulta que, en el ejercicio de las competencias de que dispone en virtud de los artículos 87 CE y 88 CE, la Comisión puede adoptar directrices que tengan por objeto indicar cómo tiene la intención de ejercer, en virtud de los mencionados artículos, su facultad de apreciación en relación con nuevas ayudas o con los regímenes de ayudas existentes (sentencia de 18 de junio de 2002, Alemania/Comisión, C-242/00, Rec. p. I-5603, apartado 27).

63 Dado que se basan en el artículo 88 CE, apartado 1, dichas directrices constituyen un elemento de la cooperación regular y periódica en cuyo marco la Comisión examina permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes y les propone las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de octubre de 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Rec. p. I-5023, apartados 36 y 37, y de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión, C-288/96, Rec. p. I-8237, apartado 64). En la medida en que dichas propuestas de medidas apropiadas son aceptadas por un Estado miembro, tienen un efecto vinculante para este último (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas IJssel-Vliet, apartados 42 y 43, y de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión, apartado 65), que, como recuerda el artículo 19, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, está obligado a aplicarlas.

64 En el caso de autos, la República de Polonia notificó el 26 de febrero de 2007 que aceptaba las propuestas de medidas apropiadas que figuran en el punto 196 de las Directrices agrarias.

65 Esas medidas apropiadas consisten, en particular, en una modificación de los regímenes de ayudas existentes para inversiones relativas a la adquisición de explotaciones agrarias con el fin de que dichos regímenes se conformen a las citadas Directrices como muy tarde el 31 de diciembre de 2009.

66 Pues bien, el punto 29 de las mencionadas Directrices determina que la ayuda a la inversión en las explotaciones agrícolas se declarará compatible con el artículo 87 CE, apartado 3, letra c), si cumple todas las condiciones del artículo 4 del Reglamento nº 1857/2006.

67 Por consiguiente, según el punto 196 de las Directrices agrarias, la Comisión propone, en particular, a los Estados miembros que cuenten con regímenes de ayudas vigentes para la compra de tierras agrícolas que no cumplan todas las condiciones del artículo 4 del Reglamento nº 1857/2006, modificar dichos regímenes para que éstos sean conformes a las mencionadas condiciones o, en su defecto, suprimirlos, a más tardar el 31 de diciembre de 2009.

68 Esta conclusión no resulta cuestionada por la alegación del Consejo según la cual la referencia que se hace en el punto 29 de las Directrices agrarias a las condiciones del artículo 4 del Reglamento nº 1857/2006, significa que todo proyecto cuyo objetivo sea conceder ayudas de Estado a las inversiones en las explotaciones agrarias que no reúnan todas las condiciones establecidas en el citado artículo debe notificarse a la Comisión para que ésta pueda evaluar si dichas ayudas son compatibles con el mercado interior.

69 Por lo tanto, del tenor del punto 196 de las Directrices agrarias, en relación con el punto 29 de éstas, se desprende que la Comisión quiso imponerse el ejercicio de su facultad de apreciación utilizando, en determinados casos, esas condiciones como criterios de compatibilidad y no de exención de la obligación de notificación. Por consiguiente, el alcance de las citadas condiciones en el marco de la aplicación de las mencionadas Directrices a los regímenes de ayudas existentes difiere del que les confiere el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1857/2006.

70 Por otra parte, no puede acogerse la alegación de Hungría según la cual la Comisión no puede proponer válidamente medidas apropiadas formuladas en términos abstractos y generales aplicables a regímenes de ayuda existentes en varios Estados miembros. En efecto, si bien los artículos 17 y 18 del Reglamento nº 659/1999 obligan a la Comisión a proceder a un examen individual de cada régimen de ayudas existente respecto del cual tenga intención de proponer medidas apropiadas, ni el artículo 88 CE, apartado 1, ni el citado Reglamento prohíben a dicha institución formular dichas propuestas identificando los regímenes de ayudas existentes de que se trate a través de sus características, sin nombrarlos expresamente.

71 Sin embargo, debe destacarse que, conforme al artículo 88 CE, apartado 1, las medidas apropiadas propuestas por la Comisión en el punto 196 de las Directrices agrarias sólo se refieren a los regímenes de ayudas existentes.

72 El régimen autorizado mediante la Decisión impugnada es un régimen de ayudas nuevo.

73 Así pues, aun suponiendo que los dos regímenes de ayudas mencionados en el apartado 18 de la presente sentencia hubiesen conservado su estatuto de régimen de ayudas existente después del 30 de abril de 2007, es indiscutible que dichos regímenes de ayudas no eran conformes a las condiciones del artículo 4 del Reglamento nº 1857/2006, a las que remite el punto 29 de las Directrices agrarias.

74 Dado que del artículo 1, letra c), del Reglamento nº 659/1999 se desprende que todo régimen de ayudas que no sea un régimen de ayudas existente constituye un régimen de ayudas nuevo y que el régimen de ayudas autorizado por la Decisión impugnada era aplicable a partir del 1 de enero de 2010, este último constituía necesariamente un régimen de ayudas nuevo.

75 Por lo tanto, las obligaciones que incumben a la República de Polonia como consecuencia de haber aceptado las propuestas de medidas apropiadas no atañen al régimen considerado compatible con el mercado interior por la Decisión impugnada, ya que se trata de un régimen de ayudas nuevo, que no se confunde con el régimen de ayudas existente al que se refieren las medidas apropiadas aceptadas por dicho Estado miembro.

76 Sin embargo, el Consejo no puede aducir el mero carácter nuevo de un régimen de ayudas para reexaminar una situación sobre la que la Comisión ya ha hecho una apreciación definitiva, y contradecir así dicha apreciación. Por lo tanto, el Consejo no es competente para decidir que un régimen de ayudas nuevo debe considerarse compatible con el mercado interior cuando dicho régimen está unido de un modo tan indisociable a un régimen de ayudas existente que un Estado miembro se ha comprometido a modificar o a suprimir, en el marco previsto en el artículo 88 CE, apartado 1, que resulta artificial tratar de hacer una distinción entre ambos regímenes a efectos de la aplicación del artículo 88 CE, apartado 2 (véase, por analogía, la sentencia de 29 de junio de 2004, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 46).

77 Sin embargo, no ocurre así en el caso de autos.

78 A este respecto cabe destacar que entre la apreciación realizada por la Comisión y la del Consejo transcurrió un lapso temporal significativo, ya que la Decisión impugnada se adoptó casi tres años después de las propuestas de medidas apropiadas de que se trata.

79 Además, esta decisión está motivada específicamente por la aparición de nuevas circunstancias, consideradas excepcionales por el Consejo, que la Comisión no pudo tener en cuenta al apreciar la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas existente para la compra de tierras agrícolas aplicado por la República de Polonia.

80 Así pues, aunque las Directrices agrarias se adoptaron en 2006, la Decisión impugnada hace amplia referencia a los efectos producidos durante los años 2008 y 2009 por la crisis económica y financiera en el sector agrícola en Polonia. El Consejo menciona, en particular, la caída de los ingresos y de los precios agrícolas que se produjo durante esos dos años debido a la recesión, el elevado nivel de los tipos de interés, las mayores dificultades para acceder a los préstamos y el aumento del desempleo registrados durante el año 2009.

81 La posición adoptada por la Comisión, en apoyo de su propuesta de medidas apropiadas, sobre la compatibilidad con el mercado interior de los regímenes de ayudas mencionados en el apartado 18 de la presente sentencia, se basaba necesariamente en la apreciación, a la luz de los datos económicos de los que disponía en 2006, de las consecuencias que podía implicar la aplicación de esos regímenes para el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior.

82 Debido al gran cambio en las circunstancias mencionado en el apartado 80 de la presente sentencia, no puede considerarse que la apreciación realizada por la Comisión sobre estos regímenes de ayudas prejuzgue la que debería haberse hecho sobre un régimen de ayudas que comprendiera medidas similares, pero que se habría aplicado en un contexto económico radicalmente distinto del que la Comisión había tenido en cuenta al realizar su apreciación. En consecuencia, la compatibilidad con el mercado interior de un régimen de ayudas nuevo que ha sido objeto de una petición dirigida al Consejo por la República de Polonia con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, debe evaluarse al término de una apreciación individual distinta de la de los regímenes mencionados en el apartado 18 de la presente sentencia, efectuada tomando en consideración las circunstancias económicas pertinentes en el momento en que se conceden dichas ayudas (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de octubre de 1991, Italia/Comisión, C-261/89, Rec. p. I-4437, apartado 21, y de 21 de julio de 2011, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión, C-459/10 P, apartado 48).

83 Por consiguiente, la situación de la que se trata en el presente asunto es distinta de la que el Tribunal de Justicia examinó en las sentencias antes citadas de 29 de junio de 2004, Comisión/Consejo, y de 22 de junio de 2006, Comisión/Consejo.

84 En efecto, a la inversa de lo que ocurría con las Decisiones del Consejo anuladas en esas dos sentencias, en el caso de autos la Decisión impugnada está motivada precisamente por nuevos elementos que resultan de un drástico cambio de circunstancias acaecido entre el momento en que la Comisión examinó el régimen de ayudas existente aplicado por la República de Polonia y aquel en que el Consejo apreció el régimen de ayudas nuevo objeto de la petición que dicho Estado miembro le había dirigido.

85 Por consiguiente, en el presente asunto no concurren los elementos que habían justificado la falta de competencia del Consejo en las dos sentencias citadas en el apartado 83 de la presente sentencia.

86 Por otra parte, admitir la competencia del Consejo no puede suponer que se permita eludir medidas apropiadas aceptadas por los Estados miembros.

87 En efecto, por una parte, el Consejo sólo es competente para autorizar un régimen de ayudas nuevo similar a un régimen de ayudas existente que un Estado miembro estaba obligado a modificar o a suprimir al haber aceptado las propuestas de medidas apropiadas, en caso de que aparezcan nuevas circunstancias con posterioridad a dichas propuestas.

88 Por otra parte, la facultad otorgada al Consejo por el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero sólo puede aplicarse dentro de los límites que establece dicha disposición, es decir, cuando existan circunstancias excepcionales (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, C-122/94, Rec. p. I-881, apartado 13).

89 Por último, en lo que respecta a la alegación de la Comisión según la cual el Consejo no es competente para autorizar una ayuda contraria a las orientaciones definidas en las Directrices agrarias, procede recordar que, en las citadas Directrices, sólo pueden constituir una toma de posición definitiva de la Comisión sobre la compatibilidad de un régimen de ayudas con el mercado interior las propuestas de medidas apropiadas que figuran en el punto 196 y hayan sido aceptadas por los Estados miembros.

90 En efecto, como se indica en el punto 197 de las Directrices agrarias, sólo se someten a la aceptación de los Estados miembros las mencionadas propuestas de medidas apropiadas, mientras que las demás disposiciones de estas últimas sólo son reglas generales indicativas que se imponen a la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2002, Países Bajos/Comisión, C-382/99, Rec. p. I-5163, apartado 24 y jurisprudencia citada), sin vincular a los Estados miembros. *A fortiori*, dichas disposiciones no pueden vincular al Consejo, ya que el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, le concede, en circunstancias excepcionales, la facultad de hacer una excepción a lo dispuesto en el artículo 87 CE o en los reglamentos previstos en el artículo 89 CE.

91 Del punto 196 de dichas Directrices se desprende que los Estados miembros únicamente se comprometieron a modificar los regímenes de ayudas vigentes para la compra de tierras agrícolas para conformarlos a las citadas Directrices o, en su defecto, a suprimirlos como muy tarde el 31 de diciembre de 2009.

92 En cambio, de las consideraciones que figuran en los apartados 76 a 85 de la presente sentencia resulta que, al aceptar las propuestas de medidas apropiadas que figuran en el punto 196 de las Directrices agrarias, los Estados miembros no se vieron privados de toda posibilidad de solicitar autorización para reintroducir regímenes similares o idénticos durante todo el período de aplicación de dichas Directrices.

93 En consecuencia, procede desestimar la segunda parte del primer motivo por infundada y, por lo tanto, desestimar dicho motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en la existencia de desviación de poder

Alegaciones de las partes

94 En su segundo motivo la Comisión sostiene que el Consejo incurrió en desviación de poder al tratar de neutralizar las consecuencias de la apreciación que ella había realizado sobre los regímenes de ayudas para la compra de tierras agrícolas establecidos por la República de Polonia.

95 El Consejo alega que al adoptar la Decisión impugnada no trataba de eliminar los efectos de una apreciación hecha por la Comisión, dado que ésta no había adoptado ninguna decisión en la que declarara incompatible con el mercado interior el régimen de ayudas autorizado por la Decisión impugnada. El Consejo aduce que el objetivo que perseguía en realidad era ayudar a los agricultores polacos afectados por la crisis económica y financiera a comprar tierras agrícolas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

96 Como ha declarado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, un acto sólo adolece de desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 14 de mayo de 1998, Windpark Groothusen/Comisión, C-48/96 P, Rec. p. I-2873, apartado 52, y de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04, Rec. p. I-7285, apartado 69).

97 Es preciso señalar que la Comisión no ha aportado tales indicios.

98 En lo que respecta a los fines perseguidos por el Consejo al adoptar la Decisión impugnada, no hay nada en los autos remitidos al Tribunal de Justicia que permita afirmar que el Consejo hubiera perseguido un fin exclusivo, o al menos, determinante, aparte de ayudar a los agricultores polacos a adquirir con mayor facilidad tierras agrícolas para reducir la pobreza en las zonas rurales de Polonia.

99 En cuanto a la alegación de la Comisión según la cual de la sucesión de acontecimientos y de la correspondencia mantenida se desprende que la finalidad de la Decisión impugnada era invalidar la posición que ella había adoptado, el Consejo estaba legitimado para considerar que la Comisión no había adoptado una posición sobre la compatibilidad del régimen de ayudas controvertido, como señala el décimo primer considerando de la Decisión impugnada.

100 Por consiguiente, debe desestimarse por infundado el segundo motivo del recurso, basado en la existencia de desviación de poder.

Sobre el tercer motivo, basado en la violación del principio de cooperación leal

Alegaciones de las partes

101 Mediante su tercer motivo, la Comisión sostiene que la Decisión impugnada se adoptó en violación del principio de cooperación leal entre las instituciones, puesto que, al adoptar dicha Decisión, el Consejo eximió a la República de Polonia de la obligación de cooperar con la Comisión, obligación que incumbe al citado Estado miembro en virtud del artículo 88 CE, apartado 1.

102 En efecto, la Comisión aduce que, al autorizar la prórroga de regímenes de ayudas existentes que, según ella, la República de Polonia se había comprometido a suprimir, el Consejo menoscabó los resultados del diálogo mantenido anteriormente entre la Comisión y dicho Estado miembro.

103 El Consejo estima que no se halla vinculado por la obligación de cooperación derivada del artículo 88 CE, apartado 1. Asimismo, insiste en que no existía ningún compromiso de la República de Polonia en lo concerniente al régimen de ayudas aprobado mediante la Decisión impugnada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

104 El artículo 88 CE, apartado 1, impone a la Comisión y a los Estados miembros una obligación de cooperación regular y periódica, con arreglo a la cual la Comisión examina permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes y les propone las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2002, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 28 y jurisprudencia citada).

105 A este respecto, del apartado 85 de la presente sentencia se desprende que la República de Polonia no había asumido ningún compromiso específico en relación con el régimen de ayudas autorizado por la Decisión impugnada. Por consiguiente, no puede considerarse que dicha Decisión haya eximido a la República de Polonia de una obligación particular de cooperación, ya que no menoscabó en absoluto los resultados del diálogo mantenido anteriormente entre la Comisión y el mencionado Estado miembro.

106 A la vista de esos elementos debe desestimarse por infundado el tercer motivo de la Comisión, basado en la violación del principio de cooperación leal.

Sobre el cuarto motivo, basado en un error manifiesto de apreciación y en la violación del principio de proporcionalidad

107 Mediante la primera parte de su cuarto motivo, la Comisión sostiene que el Consejo cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que concurrían circunstancias excepcionales que justificaban las medidas autorizadas. En la segunda parte del mismo motivo alega que la Decisión impugnada es contraria al principio de proporcionalidad porque las medidas controvertidas no permiten conseguir los objetivos perseguidos por dicha Decisión y no se limitan al mínimo necesario para conseguir los citados objetivos.

Sobre la primera parte del cuarto motivo, basada en un error manifiesto de apreciación sobre la existencia de circunstancias excepcionales

– Alegaciones de las partes

108 Según la Comisión las circunstancias sólo pueden considerarse excepcionales, en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, si no son previsibles antes de que acontezcan y sostiene que, en este caso, afectan particularmente a la República de Polonia. Por lo tanto, en su opinión, no pueden considerarse tales cuando se trata de un obstáculo estructural preexistente o de un problema que afecte a la mayor parte de los Estados miembros.

109 La Comisión estima que la estructura de superficies desfavorable que presentan las explotaciones agrícolas y el elevado nivel de desempleo en las zonas rurales son problemas que existen desde hace tiempo, enraizados en la propia estructura de la economía agraria polaca. Sostiene que, asimismo, nada indica que la falta de capital a la que tienen que hacer frente los agricultores polacos no

constituya un problema estructural que, por su naturaleza, no pueda calificarse de excepcional. La Comisión sostiene que el aumento de los precios de los insumos agrícolas no es más significativo en Polonia que en los demás Estados miembros. Por otra parte, la Comisión niega que el bajo nivel de pagos directos, previsto desde el Acta de adhesión, las fluctuaciones del zloty polaco respecto del euro o la subida del precio de las tierras agrícolas puedan describirse como circunstancias excepcionales.

110 La Comisión añade que, además, aunque se admita que la crisis económica puede constituir una circunstancia excepcional, dicha crisis sólo podría justificar la adopción de la Decisión impugnada en la medida en que hubiera interactuado con los problemas estructurales preexistentes dando lugar a circunstancias excepcionales en Polonia, extremo no demostrado por el Consejo. La Comisión sostiene asimismo que la incidencia de la mencionada crisis sobre las dificultades de acceso a los préstamos, la reducción de los ingresos agrícolas y el aumento del desempleo en Polonia no tiene carácter excepcional a la luz del contexto global de la Unión.

111 El Consejo considera que el concepto de circunstancias excepcionales propugnado por la Comisión es demasiado restrictivo si se atiende a la jurisprudencia, puesto que ésta sólo requiere que tales circunstancias sean imprevistas, pudiendo afectar a otros Estados miembros o a sectores distintos de la agricultura.

112 El Consejo aduce que en el caso de autos concurren circunstancias excepcionales, constituidas por acontecimientos extraordinarios relacionados con la crisis económica, que tuvieron importantes repercusiones para los agricultores polacos y que, por consiguiente, agravaron aún más los problemas estructurales que padecían anteriormente las explotaciones agrarias polacas. Así pues, según el Consejo, la reducción de los ingresos agrícolas causada por la caída de los precios, el aumento del desempleo en las zonas rurales, el elevado nivel de los tipos de interés y las mayores dificultades para acceder a los préstamos, derivados de la crisis, más pronunciados en Polonia que en otros Estados miembros, dificultaron extremadamente, e incluso imposibilitaron la compra de tierras agrícolas por los agricultores polacos. En cuanto a las fluctuaciones del zloty polaco respecto del euro, al bajo nivel de pagos directos o al aumento de los precios de los insumos y de las tierras agrícolas, el Consejo estima que contribuyen a limitar la capacidad de los agricultores polacos para superar las graves repercusiones de la recesión.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

113 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el Consejo goza de una amplia facultad de apreciación para aplicar el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, cuyo ejercicio implica evaluaciones complejas de orden económico y social que deben efectuarse en el contexto de la Unión. En ese contexto, el control jurisdiccional del ejercicio de dicha facultad de apreciación se limita a la comprobación de que se han respetado las normas de procedimiento y de motivación y al control de la exactitud material de los hechos alegados y de la ausencia de error de Derecho, de error manifiesto en la apreciación de los hechos o de desviación de poder (véanse, en este sentido, la sentencia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, antes citada, apartados 18 y 19, y, por analogía, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, Rec. p. I-10807, apartado 78).

114 A la vista del carácter poco habitual e imprevisible y del alcance de los efectos de la crisis económica y financiera sobre la agricultura polaca, no cabe considerar que el Consejo haya incurrido en un error manifiesto de apreciación al estimar que esos efectos constituían circunstancias excepcionales en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero. Por otra parte, en su escrito de réplica la Comisión reconoció que el surgimiento de la crisis podía constituir una circunstancia excepcional de esa índole.

115 El hecho de que la crisis económica y financiera también haya tenido repercusiones considerables en otros Estados miembros no es determinante, en la medida en que dicha circunstancia carece de incidencia sobre el carácter excepcional de los efectos de dicha crisis por lo que se refiere a la evolución de la situación económica de los agricultores polacos.

116 Asimismo, la afirmación de que la estructura de superficies desfavorable que presentan las explotaciones agrarias, el elevado nivel del índice de desempleo en las zonas rurales o la carencia de capital de los agricultores constituyen problemas estructurales en Polonia no demuestra que el Consejo haya cometido un error manifiesto de apreciación al considerar que la reducción de los ingresos agrícolas causada por la caída de los precios, el aumento del desempleo en las zonas rurales, el elevado nivel de los tipos de interés y las mayores dificultades para acceder a los préstamos, derivados de la crisis deterioraron sensiblemente la situación de los agricultores polacos, impidiendo de ese modo resolver los mencionados problemas estructurales y, por tanto, reducir la pobreza en las zonas rurales mejorando la competitividad de las explotaciones agrarias polacas (véase, por analogía, la sentencia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 21).

117 De lo anterior se deduce que la primera parte del cuarto motivo debe desestimarse por infundada.

Sobre la segunda parte del cuarto motivo, basada en la violación del principio de proporcionalidad

– Alegaciones de las partes

118 Según la Comisión, el Consejo violó el principio de proporcionalidad al adoptar la Decisión impugnada.

119 En efecto, la Comisión considera que el régimen de ayudas controvertido no permite conseguir los objetivos indicados en la citada Decisión. Señala que, a pesar de que existan dos regímenes de ayudas para la compra de tierras agrícolas, el tamaño medio de una explotación agrícola en Polonia sólo ha experimentado un ligero aumento durante los últimos años. La Comisión sostiene que no se ha demostrado que el régimen de ayudas autorizado por la Decisión impugnada permita obtener mejores resultados, cuando los regímenes de ayudas preexistentes no habían permitido hacer frente a las mayores dificultades para acceder a los préstamos observadas durante el año 2009. Dicha institución afirma que en realidad las ayudas para la compra de tierras agrícolas contribuyen a aumentar el precio de las tierras agrícolas más que a cambiar la estructura de la propiedad de esas tierras, algo especialmente inconveniente en un contexto ya marcado por la constante subida del precio de las tierras agrícolas.

120 Por otra parte, según la Comisión, el respeto del principio de proporcionalidad exige tener plenamente en cuenta las medidas en vigor que pueden responder a las necesidades que el Consejo califica de circunstancias excepcionales. En su opinión, la Decisión impugnada no tiene en cuenta en absoluto las medidas autorizadas anteriormente por la Comisión o permitidas por sus directrices y sus reglamentos de exención por categoría. En particular, señala que el marco temporal permite a los Estados miembros conceder ayudas a los empresarios agrarios. Añade que es posible asimismo recurrir a las ayudas *de minimis* autorizadas por el Reglamento nº 1535/2007 para resolver, en particular, el problema planteado por los elevados precios de los insumos agrícolas.

121 Además, en relación con el aumento del desempleo, la Comisión sostiene que el Consejo tampoco tomó en consideración el hecho de que el programa de desarrollo rural 2007-2013 de la República de Polonia establezca varias acciones para limitar este aumento en las zonas rurales, especialmente mediante la transferencia del excedente de mano de obra agraria a otros sectores de la economía.

122 Por otra parte, la Comisión alega que las medidas autorizadas por la Decisión impugnada no se limitan al mínimo necesario, puesto que su duración sobrepasa la fecha fijada por la Comisión en el marco temporal para la concesión de las ayudas específicamente destinadas a hacer frente a los efectos de la crisis económica.

123 Por último, en lo que atañe, más concretamente, a la justificación del régimen controvertido por la necesidad de compensar los efectos de las inundaciones que afectaron a once voivodatos en el año 2009, la Comisión aduce, por una parte, que el Consejo no tuvo en cuenta la existencia de un régimen de ayudas destinado a indemnizar a los agricultores polacos hasta aproximadamente el 80 % de las pérdidas que sufrieron y, por otra parte, que no existe ningún vínculo entre dichas inundaciones y la adquisición de tierras agrícolas.

124 El Consejo afirma que, en lo que atañe al respeto del principio de proporcionalidad, la legalidad de las medidas adoptadas sobre la base del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, sólo puede verse afectada si dichas medidas son manifiestamente inapropiadas respecto del objetivo perseguido por el Consejo.

125 Según el Consejo, la Comisión no ha demostrado que la evaluación de los hechos económicos complejos realizada por el Consejo fuera manifiestamente errónea. Este último considera, en particular, que los regímenes de ayudas para la compra de tierras agrícolas concedidos por la República de Polonia han mejorado la estructura de las explotaciones agrarias polacas en términos de superficie, y que ese efecto podrá reforzarse a través de la concesión de ayudas durante un período más largo. El Consejo alega asimismo que la Comisión no ha demostrado que dichas ayudas contribuyeran al aumento del precio de las tierras. Además, considera que el aumento de la superficie de las explotaciones agrarias permite mejorar la competitividad y los ingresos de los agricultores interesados y que el régimen de ayudas autorizado por la Decisión impugnada debería favorecer la compra de tierras agrícolas por personas desempleadas.

126 Por otra parte, el Consejo considera que no estaba obligado a tener en cuenta las medidas aprobadas anteriormente por la Comisión, ya que el objetivo de la facultad que le confiere el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero es precisamente permitirle aprobar ayudas que la Comisión no pudo aprobar legalmente, como en su opinión ocurre en este caso. A mayor abundamiento, el Consejo aduce que el régimen de ayudas autorizado por la Decisión impugnada no está comprendido dentro del marco temporal.

127 El Consejo pone de relieve asimismo que es oportuno luchar contra el desempleo combinando diferentes medios, entre los que se cuenta dicho régimen de ayudas.

128 En cuanto a la duración del citado régimen de ayudas, el Consejo sostiene que ésta no debe limitarse al período comprendido dentro del marco temporal y que se corresponde con el tiempo que se estime necesario para reducir los efectos de la crisis.

129 Por último, el Consejo sostiene que el mencionado régimen de ayudas no está destinado directamente a compensar los efectos de las inundaciones acaecidas en 2009, y que éstas sólo se mencionaron en la Decisión impugnada como un factor agravante de la reducción de los ingresos de los agricultores polacos. En cualquier caso, el Consejo aduce que el régimen de ayudas específico mencionado por la Comisión no compensó todas las pérdidas ocasionadas por las inundaciones.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

130 Por lo que respecta al respeto del principio de proporcionalidad, de las consideraciones expuestas en el apartado 113 de la presente sentencia se desprende que el carácter manifiestamente inapropiado de una medida adoptada con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, en relación con el

objetivo perseguido por el Consejo es lo único que puede afectar a la legalidad de tal medida (véanse, por analogía, las sentencias de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rec. p. I-7027, apartado 46, y de 12 de julio de 2012, Association Kokopelli, C-59/11, apartado 39).

131 En consecuencia, procede determinar si la autorización del régimen de ayudas al que se refiere la Decisión impugnada es manifiestamente inapropiada para alcanzar el objetivo que figura en el décimo segundo considerando de dicha Decisión, consistente en reducir la pobreza en las zonas rurales de Polonia.

132 Es cuestión pacífica que este objetivo puede conseguirse en parte a través de una mejora de la eficacia de la agricultura en Polonia, lo que supone un aumento de la superficie de las explotaciones agrarias mediante la adquisición de tierras agrícolas por los agricultores polacos. Pues bien, es indudable que la escasez de los ingresos y las dificultades para acceder a los préstamos a las que tienen que hacer frente esos agricultores son un obstáculo para llevar a cabo ese tipo de adquisiciones. Por lo tanto, autorizar el régimen de ayudas controvertido, que trata de compensar los mencionados problemas y su agravación debido a la crisis económica y financiera proponiendo subvenciones para el pago de los intereses de los préstamos destinados a la compra de tierras agrícolas no resulta manifiestamente inapropiado para alcanzar los objetivos perseguidos mediante la adopción de la Decisión impugnada.

133 Asimismo, el hecho de permitir a las personas desempleadas buscar una ocupación en la agricultura requiere que tengan la posibilidad de adquirir tierras agrícolas, a pesar de que también tengan que hacer frente a las dificultades de acceso a los préstamos, lo que confirma que la autorización del régimen de ayudas al que se refiere la Decisión controvertida no es manifiestamente inapropiado para reducir la pobreza en las zonas rurales de Polonia.

134 En estas circunstancias, el hecho de que los regímenes de ayudas para la compra de tierras agrícolas concedidos anteriormente no hayan supuesto un aumento significativo y continuo de la superficie de las explotaciones agrarias polacas no demuestra el carácter manifiestamente inapropiado de la Decisión impugnada para conseguir el objetivo perseguido por ésta, que se ha recordado en el apartado 131 de la presente sentencia.

135 En efecto, la lenta progresión de la superficie media de las mencionadas explotaciones no basta para demostrar la ineficacia manifiesta del régimen de ayudas autorizado por el Consejo, puesto que es posible que esa lenta progresión sea el resultado de circunstancias que no van a seguir produciéndose durante todo el período cubierto por la Decisión impugnada. Además, como alega la República de Polonia, el análisis de los únicos datos relativos al tamaño medio de las explotaciones agrarias no permite distinguir las evoluciones de las explotaciones que recibieron ayudas de regímenes anteriores de las explotaciones que no las recibieron.

136 En cuanto a la alegación de la Comisión según la cual los regímenes de ayudas para la compra de tierras agrícolas contribuyen a aumentar el precio en vez de cambiar la estructura de la propiedad de dichas tierras, debe señalarse que esta alegación no ha quedado acreditada con la suficiencia necesaria como para demostrar que el Consejo optó por una medida manifiestamente inapropiada en relación con el objetivo perseguido.

137 Por otra parte, procede comprobar si la autorización del régimen de ayudas controvertido no va manifiestamente más allá de lo necesario para conseguir los objetivos perseguidos por la Decisión impugnada. En efecto, la Comisión sostiene que el Consejo no ha tenido suficientemente en cuenta las perspectivas ofrecidas por otros instrumentos que pueden contribuir a alcanzar dichos objetivos.

138 Habida cuenta del alcance de la facultad de apreciación de la que dispone el Consejo en este caso, no puede considerarse que la Decisión impugnada viole el principio de proporcionalidad por el mero hecho de que la República de Polonia habría podido perseguir el objetivo mencionado en el apartado 131 de la presente sentencia por medio de otro tipo de régimen de ayudas. En efecto, de una

jurisprudencia consolidada resulta que, al examinar si una decisión adoptada en virtud de una facultad de apreciación como la que confiere al Consejo el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero respeta el principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia no debe determinar si dicha decisión era la única o la mejor posible, sino sólo si era manifiestamente desproporcionada (véase, por analogía, la sentencia de 11 de junio de 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Rec. p. I-5035, apartado 33 y jurisprudencia citada).

139 No obstante, como destacó el Abogado General en el punto 96 de sus conclusiones, la amplia facultad de apreciación de la que dispone el Consejo no le exime de tomar en consideración, en su apreciación, las medidas preexistentes destinadas específicamente a remediar las circunstancias excepcionales que justificaron la autorización del régimen de ayudas de que se trata.

140 A este respecto, el objetivo del Reglamento nº 1535/2007 es eximir las ayudas de importe reducido de la obligación de notificación que figura en el artículo 88 CE, apartado 3, por lo que no puede considerarse que su finalidad específica sea remediar los efectos que tuvo la crisis económica y financiera sobre los agricultores polacos.

141 En cambio, es cierto que el marco temporal fue introducido para favorecer el acceso de las empresas a la financiación en el contexto de la crisis económica y financiera. Sin embargo, las ayudas previstas en ese marco temporal tienen una función general de apoyo a la inversión, de modo que no están destinadas específicamente a permitir la adquisición de tierras agrícolas. Además, en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada, el punto 7 del marco temporal establecía que éste no sería aplicado después del 31 de diciembre de 2010. Por lo tanto, no puede considerarse que la decisión del Consejo de autorizar un régimen de ayudas destinado específicamente a reducir la pobreza en las zonas rurales garantizando el aumento de la superficie de las explotaciones agrarias en Polonia durante un período más largo vaya manifiestamente más allá de lo necesario para conseguir los objetivos perseguidos por la Decisión impugnada.

142 Asimismo, si bien algunas medidas incluidas en el programa de desarrollo rural 2007-2013 de la República de Polonia también están destinadas a luchar contra el desempleo en las zonas rurales, son complementarias del régimen de ayudas autorizado por la Decisión impugnada, ya que están destinadas principalmente a favorecer la transferencia del excedente de mano de obra agraria a otros sectores de la economía, y no a mejorar la rentabilidad de las explotaciones agrarias o a permitir el establecimiento de nuevos empresarios agrarios.

143 El hecho de que exista un régimen de ayudas que compense en lo esencial los daños ocasionados por las inundaciones acaecidas en el año 2009 tampoco demuestra el carácter manifiestamente desproporcionado de la Decisión impugnada, puesto que esos daños constituyen tan sólo uno de los factores que limitan la capacidad de inversión de los agricultores polacos y agravan la pobreza rural en Polonia.

144 Por último, en cuanto a la duración del régimen de ayudas autorizado por la citada Decisión, de la propia lógica del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, resulta que el Consejo no puede quedar vinculado por una limitación temporal fijada en una comunicación de la Comisión. Además, habida cuenta del tiempo que requiere la evolución de la estructura de las explotaciones agrarias y de la duración de los efectos de la crisis económica y financiera, no cabe considerar que el Consejo optara por una medida manifiestamente desproporcionada al autorizar el régimen de ayudas controvertido durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013.

145 Por consiguiente, procede desestimar asimismo por infundada la segunda parte del cuarto motivo invocado por la Comisión.

146 De lo anterior se deduce que este cuarto motivo debe desestimarse en su totalidad.

147 Dado que no cabe estimar ninguno de los motivos invocados por la Comisión, procede desestimar el recurso.

Costas

148 A tenor del artículo 138, apartado 1, 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 el Consejo que se condene en costas a la Comisión y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

149 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, la República de Lituania, Hungría y la República de Polonia cargarán con sus propias costas.

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

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión Europea.

3) La República de Lituania, Hungría y la República de Polonia cargarán con sus propias costas.

Firmas