II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN
de 20 de enero de 1999
sobre la compra de tierras al amparo de la Ley sobre compensación de costos

[notificada con el número C(1999) 42]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(1999/268/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el primer párrafo del apartado 2 de su artículo 93,

Tras haber emplazado, de conformidad con lo dispuesto por dicho artículo, a los interesados a que presentaran sus observaciones y haber tenido en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo que sigue:

I

Mediante Decisión de 18 de marzo de 1998, la Comisión incoó procedimiento de examen, con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE antes citado, contra la compra de tierras al amparo de la Ley sobre compensación de costos (denominada en lo sucesivo, «EALG») [carta al Gobierno de la República Federal de Alemania nº SG (98) D/2532 de 30 de marzo de 1998].

En dicha carta, la Comisión invitaba a Alemania a presentar sus observaciones en el plazo de un mes a partir de su recepción. Según el procedimiento del apartado 2 del artículo 93, los demás Estados miembros y otros interesados fueron también informados de los hechos por la publicación de la carta de emplazamiento en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* e invitados a presentar sus observaciones [1].

La Comisión incoó el procedimiento de examen porque no pudo adquirir la certeza de que la base jurídica (EALG) en vigor ya desde 1994 no permitiera la aplicación de medidas que deben considerarse incompatibles con el mercado común.

La Comisión planteó la cuestión de la delimitación de las medidas en cuestión para determinar si se trata de ayudas conformes a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, o bien de otras medidas destinadas a compensar expropiaciones, sin relación alguna con la normativa de las ayudas. Si bien la Comisión reconoció la posibilidad de conceder compensaciones a los llamados «refundadores», la concesión de compensaciones de este tipo a los llamados «nuevos fundadores» y a determinadas personas jurídicas la obligó a plantearse expresamente ciertas dudas.

Por lo que se refiere a las medidas calificadas de ayudas, la Comisión expresó, por otra parte, algunas dudas en cuanto al respeto de los límites máximos de intensidad de la ayuda para la compra de tierras agrícolas [de conformidad con la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, que establece un 35 % para las superficies agrícolas de las zonas no desfavorecidas].

Además, el procedimiento de examen tiene por objeto precisar si las disposiciones previstas constituyen una discriminación incompatible con los artículos 6 y 52 y siguientes del Tratado, en particular, en detrimento de los ciudadanos de Alemania Occidental u otros ciudadanos de la Unión, y en caso afirmativo, hasta qué punto.

Mediante carta de 29 de mayo de 1998, Alemania comunicó sus observaciones a la Comisión (véase la sección II). Otros Estados miembros no formularon observaciones, pero sí lo hicieron cientos de interesados (véase la sección III). Alemania presentó informaciones adicionales a la Comisión en cartas del 22 de octubre y del 16 de diciembre de 1998, así como en una reunión de trabajo realizada el 18 de diciembre de 1998.

[1] DO C 215 de 10.7.1998, p. 7.

II

Alemania presentó las siguientes observaciones con respecto a la comunicación de la Comisión de 30 de marzo de 1998 relativa a la apertura del procedimiento de examen:

1. **Aplicabilidad de los artículos 92, 93 y 94 del Tratado**

Alemania considera que la compra de tierras no está sometida a las normas de ayudas contempladas en los artículos 92, 93 y 94 del Tratado, ya que se trata de un régimen que, desde el punto de vista temporal, habría debido ser adoptado por la República Democrática Alemana (RDA) y cuyo contenido se refiere a la solución de cuestiones patrimoniales pendientes y que, debido a su naturaleza de medida general, no está incluido en las disposiciones del Tratado en materia de ayudas. Alemania continúa así su argumentación:

«La normativa en materia de compra de tierras contemplada en la EALG forma parte del proceso de reconversión, ya iniciado por la RDA, del régimen de propiedad agrícola o forestal para adaptarlo al ordenamiento jurídico de la República Federal de Alemania (RFA) y constituye por lo tanto una medida general resultante de circunstancias históricas únicas. Sus premisas jurídicas y sus orientaciones de fondo ya se inscribían en el primer Tratado internacional con la RDA y en el Tratado de unificacióon:

1.1. *Tratado internacional de 18 de mayo de 1990*

La base esencial de la unión monetaria, económica y social creada por el Tratado internacional de 18 de mayo de 1990 (Tratado sobre la creación de una unión monetaria, económica y social entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana) residía en la creación de un régimen de Derecho privado de la propiedad. En el Tratado, las dos Partes declaran adherirse al orden liberal, democrático, federal y social, así como al Estado de Derecho (primera frase del apartado 1 del artículo 2) y al principio de la propiedad privada (apartado 3 del artículo 1). La RDA se compromete formalmente a organizar la legislación de la República Democrática Alemana según los principios de orden jurídico previamente mencionados (Protocolo común sobre las directrices, A.I, punto 1). Por este Tratado internacional, la RDA asumió el compromiso de crear, para la "propiedad nacionalizada" existente hasta entonces, un régimen de propiedad inspirado en los principios del Estado de derecho y en la economía privada.

1.2. *Declaración común de 15 de junio de 1990*

Las cuestiones patrimoniales pendientes planteaban, sin embargo, problemas particulares, por lo que las Partes contratantes acordaron, antes de la ratificación del Tratado internacional el 15 de junio de 1990, hacer una declaración común destinada a esclarecer cuestiones patrimoniales pendientes. Del objetivo mismo del régimen considerado, se derivaba una reducción regional del ámbito de aplicación al territorio de la RDA, reducción que, al no haber formado nunca parte la RDA del mercado común, no estaba sometida a la aplicación de los criterios del Tratado a efectos de esclarecimiento de las cuestiones patrimoniales pendientes. No se trataba ya de la adaptación de las empresas a la incipiente transformación de la situación competitiva, sino de medidas indispensables para la reestructuración de la propiedad tras décadas de perjuicios personales sufridos por los interesados. Por lo tanto, el objetivo de la medida no presentaba ningún vínculo con las funciones de la Comunidad según lo dispuesto en el Tratado. El objeto de la medida considerada, circunscrito al esclarecimiento de las cuestiones patrimoniales pendientes, se describe de forma precisa en el preámbulo de la declaración común:

"La división de Alemania, los flujos migratorios de este a oeste que implicó y los ordenamientos jurídicos diferentes en los dos Estados alemanes dieron lugar a numerosos problemas patrimoniales que afectan a muchos ciudadanos de la República Democrática Alemana y de la República Federal de Alemania.

Para solucionar las cuestiones patrimoniales que se plantean, los dos Gobiernos convienen que procede establecer un pacto social de compensación de los distintos intereses. La seguridad jurídica y el carácter inequívoco del Derecho, así como el derecho a la propiedad son los principios a los cuales se atendrán los Gobiernos de la República Democrática Alemana y de la República Federal de Alemania en la solución de los problemas patrimoniales que se plantean. Esta es la única manera de garantizar una paz jurídica duradera en la futura Alemania.".

Por lo que se refiere a las empresas industriales o comerciales, fue la propia RDA la que creó el fundamento jurídico del restablecimiento de la estructura de la propiedad privada: la Ley sobre la privatización y la reorganización del patrimonio del Estado (TREUHANDGESETZ), de 17 de junio de 1990, instituye el mandato de privatización de las empresas. Sin embargo, las bases de la reestructuración de la propiedad sólo se refieren a las empresas industriales o comerciales. La transformación de las empresas de Estado en sociedades de capitales pertenecientes a la Treuhandanstalt dejaba abierta la posibilidad de que ésta las vendiera a cualquiera según los principios de la economía de mercado. Inmediatamente después —aún en la época de la independencia de la RDA— comenzó el proceso de privatización de las empresas industriales o de otros tipos. La RDA hubo de enfrentarse a dificultades particulares en el caso de la reestructuración del patrimonio del Estado de naturaleza agrícola o forestal. Si bien, como en el caso de las empresas, la Ley prescribe, en principio, la privatización de este patrimonio, la combina, sin

embargo, con condiciones restrictivas, previendo en particular que la privatización y la reorganización de tipo agrícola o forestal deben tener en cuenta las especificidades económicas, ecológicas, estructurales y de propiedad de este sector (primera frase del apartado 1 y apartado 6 del artículo 1 de la Ley sobre la privatización).

Habida cuenta de las especificidades de la tierra objeto de la reforma agraria, ambos Gobiernos acordaron, en el proceso de negociaciones que condujo a la Declaración común, que sólo podría instaurarse una paz jurídica duradera si se tenían debidamente en cuenta las diferencias de intereses y las fuertes tensiones existentes entre los explotadores actuales y los antiguos propietarios. Por lo tanto, el preámbulo de la Declaración común estipula que es necesario establecer un pacto social de compensación. En materia agrícola, esta compensación se basó en el principio de no restitución de las tierras a los antiguos propietarios, por una parte, y en la imposibilidad de una opción de propiedad unilateral en favor de las (LPG) cooperativas agrarias, por otra parte. En el marco del pacto social de compensación, se trataba pues de determinar quiénes y en qué condiciones iban a poder adquirir las tierras de la reforma agraria antes propiedad del Estado. La RDA tenía un enorme interés en ello, ya que no veía ninguna posibilidad de efectuar una revisión de las expropiaciones realizadas entre 1945 y 1949 (punto 1 de la Declaración común) y se proponía, por tanto, preservar las oportunidades de sus ciudadanos respecto a la utilización de las tierras. Además, la RDA se había comprometido también a solucionar estos problemas vinculados a la propiedad, con vistas a la creación de una estructura de propiedad de Derecho privado (punto 13 de la Declaración común). No obstante, debido al desarrollo del proceso de unificación, a la RDA le faltó tiempo, de modo que las cuestiones patrimoniales quedaron sin resolver.

1.3. *Tratado de unificación del 31 de agosto de 1990*

El Tratado de uniftcación también se realizó en la época de la independencia de la RDA y queda, por tanto, fuera del ámbito de aplicación del Tratado. En las negociaciones para la conclusión del Tratado, la RDA mantuvo con tenacidad el punto de vista que había expresado en la Declaración común.

Como aún no se habían solucionado las cuestiones patrimoniales, la Declaración común se convirtió en parte integrante del Tratado de unificación (artículo 41 del Tratado). Sólo el legislador de la Alemania unificada pudo realizar el objetivo del pacto social de compensación, haciendo adoptar el régimen de compra de tierras previsto por la EALG. El legislador de la Alemania unificada tenía pues que recuperar un retraso de ejecución de un trabajo normativo que a la RDA le era imposible realizar. Las posiciones jurídicas relativas al territorio adherente establecidas en la Declaración común y confirmadas por la conclusión del Tratado de unificación con la RDA soberana prolongan sus efectos en el contexto de esta normativa. El programa de compra de tierras transpone — sobre todo a iniciativa de los nuevos Estados federados — disposiciones del Tratado de unificación que favorecen los intereses de los ciudadanos de la RDA protegidos por la cláusula de salvaguardia de su artículo 44. En una Resolución de 19 de diciembre de 1996, el Bundesrat reafirmó expresamente, en el contexto de la compensación de intereses prevista por el pacto social sobre la resolución de cuestiones patrimoniales pendientes, que la Declaración común es elemento integrante del Tratado de unificación, cuya observancia pueden exigir los nuevos Estados federados ante el Tribunal constitucional federal (Br-Dr. 871/96).».

Las precisiones suplementarias sobre el origen de la medida proporcionadas por el Gobierno federal alemán, hacen hincapié en que una normativa modificada que excluyera del régimen de compra de tierras a los nuevos fundadores residentes el 3 de octubre de 1990 y a las personas jurídicas nunca habría podido conseguir mayoría parlamentaria. Eso habría tenido como consecuencia dejar sin solución por tiempo indefinido la cuestión de la propiedad de las tierras de la reforma agraria, ya que habría sido necesario reiniciar el proceso de formación de la opinión política, lo que habría significado para la República Federal de Alemania un nuevo desgarro político.

2. **Compensación por daños**

El Gobierno federal alemán hace hincapié en el concepto de daño en sentido amplio y explica que se trataba en realidad de restablecer las bases de una actividad económica ejercida de manera responsable. El restablecimiento lo más completo posible de la propiedad privada y de estructuras de propiedad equilibradas, a las que ningún país puede renunciar, está justificado por imperativos de la integración interna y de la estabilidad política, y debe entenderse en sentido amplio como la reparación de un daño.

El Gobierno alemán afirma a continuación que la concepción de la Comisión respecto a la compensación de los perjuicios es demasiado limitada y no tiene en cuenta las particularidades de la transformación y de la integración de una parte de un país con economía de Estado en el contexto de la economía de mercado.

Por último, el Gobierno alemán destaca que, además, en la práctica, una reflexión basada en un caso particular es irrealizable, y corre el riesgo de poner seriamente en peligro la paz jurídica en los nuevos Estados federados. Por otra parte, el procedimiento de la prueba individual del daño implicaría un aluvión de notificaciones particulares.

3. **Derecho de adquisición de los nuevos fundadores que en la fecha de referencia no tenían aún la edad laboral**

Esta categoría de nuevos fundadores suscita las observaciones siguientes por parte de Alemania:

«Este caso sólo es concebible en circunstancias muy particulares y no reviste importancia en la práctica. En efecto, además de la obligación de residencia, el legislador impuso una condición que preveía que el 1 de octubre de 1996, el derechohabiente se hubiera instalado en una nueva explotación (concepto de nuevo fundador) y hubiera arrendado a largo plazo las tierras cedidas en alquiler por la Treuhand. Por otra parte, la concesión de un arrendamiento a largo plazo se supeditaba a la condición de explotar por cuenta propia las superficies y poseer una calificación profesional conveniente para la gestión.

En la hipótesis formulada por la Comisión, el nuevo fundador no habría debido estar, en 1990, en edad laboral o habría debido obtener una calificación profesional entre 1990 y 1996, habría debido instalarse a continuación en una explotación agrícola y establecer inmediatamente un contrato de arrendamiento a largo plazo el 1 de octubre de 1996. En la gran mayoría de los casos, los nuevos fundadores adquirieron su calificación profesional en la RDA, antes de 1990, y trabajaban en calidad de empleados u obreros en una LPG o en una propiedad del Estado (VEG). No existen, sin embargo, estadísticas a este respecto.».

4. **Personas jurídicas sin refundadores entre sus asociados**

Siempre según el Gobierno alemán, la posibilidad de adquisición por personas jurídicas que no cuenten a refundadores entre sus asociados no tiene actualmente ningún alcance práctico: en primer lugar apenas existen empresas sucesoras de una LPG que no cuenten entre sus miembros con alguna persona que cumpla con los criterios aplicables a una persona reinstalada. De haberse producido, sin embargo, en el pasado, esta situación (excepcional), los detalles divulgados entretanto en la carta de la Comisión y, en cualquier caso, la publicación de la carta en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* tuvieron como efecto la regularización de la situación por parte de las personas jurídicas.

5. **Renuncia a posibles ingresos**

Por lo que se refiere al hecho de renunciar a posibles ingresos, el Gobierno alemán parte de una base inicial de 3 000 millones de marcos alemanes, pero indica, sin embargo, que hay que prever que «la reducción del valor comercial relativice este importe». No se proporciona ninguna otra precisión sobre este particular.

6. **Distorsión de la competencia y riesgo de ataque al comercio comunitario**

A este respecto, se formulan las consideraciones siguientes:

«La ayuda a la adquisición no influye en la situación competitiva y de mercado de la explotación en cuestión en relación con sus competidores, ya que dicha explotación no puede adquirir sino tierras arrendadas mediante arrendamiento con opción de compra que ésta ya cultiva. En la hipótesis de una adquisición efectuada recurriendo a capitales en préstamo, la comparación entre el coste de los intereses a reembolsar y los arrendamientos actuales arroja un resultado neutro, de modo que tanto la estructura de la producción como la de los precios de la explotación permanecen sin cambios. Por tanto, la compra de tierras no afecta al comportamiento de mercado de las explotaciones agrícolas; el nivel de los precios y de los márgenes permanece inalterado.

Toda vez que el programa de compra de tierras no tiene ningún efecto de distorsión de la competencia, el comercio comunitario no corre ningún riesgo.

Puede producirse a lo sumo una mejora de la estabilidad a largo plazo de las explotaciones, ya que con las tierras adquiridas no existe la incertidumbre inherente a la prolongación necesaria de los contratos de arrendamiento. El programa por otra parte no ocasiona ninguna mejora de la posición competitiva en relación con las demás explotaciones. Sí se aumenta, en cambio, el porcentaje de tierras en propiedad respecto al total de tierras explotadas. En el antiguo territorio de la RFA, el porcentaje de propiedad de las explotaciones agrícolas es del 51,8 %; en los nuevos Estados federados, este porcentaje sólo alcanza un 8,9 %. El régimen de compra de tierras tiene por objeto contribuir a alcanzar una proporción entre tierras arrendadas mediante arrendamiento con opción de compra y tierras en propiedad comparable a la de las estructuras de los antiguos Estados federados. Con carácter complementario, se puede añadir que debido a las limitaciones del derecho de disposición [inscripción en el registro de la propiedad de la tierra en favor de la Sociedad de valoración y administración del suelo (BVVG) en caso de transferencia, prohibición de enajenación durante veinte años], las tierras sólo pueden desempeñar un papel limitado como capitales de garantía y sirven sobre todo para avalar el precio de compra. Sin embargo, la mejor estructura patrimonial en relación con una explotación arrendada mediante arrendamiento con opción de compra en sentido estricto puede facilitar el acceso a otros empréstitos en forma de crédito personal.».

7. **Exención citada en la letra c) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado**

En este contexto, Alemania indica lo siguiente:

«Es cierto que el estado de hecho de la "compensación de las desventajas económicas causadas por la división" está vinculado a la escisión del país. Ésta no es, sin embargo, el fruto de circunstancias naturales que compliquen o que impidan las relaciones entre la parte occidental y la parte oriental del país, sino que se basa en "contingencias políticas" [TJCE (Recopilación 1960, p. 343) apartado 415, en relación con la letra c) del apartado 2 del artículo 92]. Habida cuenta de la realidad de los hechos, en la formulación de la cláusula de la división, el concepto de "división" no debe considerarse simplemente como la instauración efectiva de la frontera, como una barrera artificialmente creada, sino más bien como la expresión del contexto político global que genera el trazado de la frontera y la introducción de un sistema económico intervencionista. El bloqueo de la antigua RDA y la creación de una economía de Estado centralizada estaban indisolublemente vinculados y deben considerarse como un proceso homogéneo. Por lo tanto, no es posible imputar la causa de las desventajas económicas que sufren los nuevos Estados federados, por una parte, al enclaustramiento material, y por otra, al sistema económico regulado por el Estado.

El argumento formulado por la Comisión, según el cual las dificultades económicas actuales de los nuevos Estados federados no se deben a la división, sino a la supresión de la división, sólo tendría validez si las causas de la mala situación económica de los Estados federados del este de Alemania desaparecieran sin dejar rastro una vez suprimida la división y si los problemas actuales fueran imputables a nuevas circunstancias que no tenían nada que ver con el anterior aislamiento de la antigua RDA, ni con su sistema económico intervencionista. Es innegable que las carencias del sistema económico intervencionista subsistieron tras la supresión de la RDA. La realización de la unificación alemana y la introducción conexa de la economía de mercado en Alemania del Este no son acontecimientos que hayan interrumpido la cadena causal: se limitan a poner de manifiesto los perjuicios económicos inherentes a la división.

Todos los casos contemplados por el régimen de compra de tierras implican ciertos perjuicios, como se especifica en la parte anterior. Todos estos perjuicios son consecuencia directa de la división y tienen su origen por lo tanto en el "incidente". El legislador de la EALG estaba, por tanto, autorizado a eliminar estas consecuencias con el fin de contribuir a suprimir el desfase y de alcanzar un nivel comparable al del oeste del país.».

8. **Exención citada en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado**

Alemania no invoca la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado. La reparación de una situación de injusticia del pasado no puede considerarse como una ayuda normal destinada a favorecer el desarrollo económico de una región, sino más bien como una ayuda sectorial que deberá examinarse, cuando proceda, con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

9. **Exención citada en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado**

En el contexto de la letra c) del apartado 3 del artículo 92, Alemania comunica lo siguiente a la Comisión:

«Los límites establecidos por el legislador alemán (un máximo del 50 % en régimen de propiedad y un índice de rendimiento entre 600 000 y 800 000 unidades de vendimiento) deberían garantizar que la adquisición en condiciones preferenciales conduce a una proporción equilibrada entre tierras en arrendamiento y en propiedad. La compra de tierras, habida cuenta del derecho de adquisición concedido a los agricultores, contribuye asimismo a evitar los desequilibrios estructurales de las explotaciones agrícolas en los nuevos Estados federados.

Para apreciar, en este caso, el objeto de la venta, conviene considerar, desde el punto de vista del régimen de las ayudas, que las superficies cedidas de manera preferencial están sometidas a importantes restricciones del derecho de enajenación y, en particular, a una prohibición de enajenación de veinte años y a una obligación de explotación por cuenta propia de la misma duración. Además, la BVVG dispone de un derecho de rescisión en caso de que, durante la duración de la prohibición de enajenación, las tierras se destinen a la construcción y adquieran por ello un valor más alto.

En el caso de que el comprador adquiera tierras que ya haya tenido en arrendamiento durante un largo período de tiempo, en principio no cambia nada por lo que se refiere a:

— la estructura, el volumen o la intensidad de la producción,

— la liquidez y la rentabilidad (a un interés del 7 %, la participación de capitales externos corresponde a alrededor de 5 marcos alemanes por parcela).

Para el agricultor, el beneficio reside solamente en el hecho de obtener, al término de un período de veinte años, unas tierras de uso agrícola sin restricciones en el derecho de enajenación, con un valor comercial correspondiente, y que no será tampoco plenamente hipotecable hasta después de ese plazo. Estas tierras no permiten al comprador beneficiario realizar el mismo precio que puede obtenerse normalmente en el mercado de las propiedades agrícolas.

La ventaja debe calcularse pues del modo siguiente:

El valor comercial correspondiente a las 4 300 unidades de rendimiento estaba en 1996 en cerca de 6 298 marcos alemanes por hectárea. La diferencia de valor en relación con el precio EALG (3 010 marcos alemanes por hectárea) asciende a 3 288 marcos alemanes por hectárea. Sin embargo, el comprador sólo puede adquirir esta "plusvalía" al cabo de veinte años. Si se parte de la hipótesis de que los valores reales no cambiarán durante los veinte próximos años, la diferencia de valor, corregida con los intereses devengados desde la fecha de la compra (i = 5 %), asciende a 1 240 marcos alemanes por hectárea. Este valor correspondería al beneficio obtenido en el momento de la compra. El porcentaje instantáneo de la ayuda en el momento de la compra asciende pues al 29,2 %.

Llegaremos a un resultado comparable si nos planteamos en qué condiciones el beneficiario de la ayuda podría obtener un "efecto beneficioso", es decir, el aumento de su patrimonio en las condiciones actuales del mercado. En este caso, conviene también tener en cuenta el hecho de que las tierras se someten a una prohibición de enajenación de veinte años, que el beneficio asociado a la ayuda no es pues realizable sino al término de veinte años y que el comprador no puede obtener beneficios procedentes de la especulación. En relación con el valor comercial de una tierra libre de restricciones del derecho de enajenación, el valor de la parcela en cuestión debe considerares afectado por ciertas reducciones. Como no existe mercado para este tipo de parcelas, es necesario calcular un valor comercial teórico y compararlo con el precio preferencial.

En las condiciones indicadas, un agricultor en activo sólo está dispuesto a pagar un precio de compra que corresponda al valor de rendimiento de la parcela, ya que el agricultor únicamente puede adquirir la parcela para la explotación (está sometido incluso a la obligación de presentar un plan de explotación a la oficina de privatización).

El agricultor fijará pues el precio de compra determinante para él en función del valor actual del arrendamiento a largo plazo (capitalizado sobre un período de veinte años) puesto que el valor actual del arrendamiento corresponde al valor de rendimiento desde el punto de vista de la producción agrícola. Para un precio de arrendamiento de 5 marcos alemanes por parcela, el valor actual del arrendamiento así calculado asciende a 2 084 marcos alemanes por hectárea (i = 5 %). Como quiera que las restricciones del derecho de enajenación desaparecen al cabo de veinte años, el agricultor estará dispuesto a pagar más a cambio de esta ventaja. Este beneficio, junto con los intereses devengados desde la fecha de compra, debe pues imputarse al valor comercial del arrendamiento en firme (mencionado anteriormente). Se desprende de estas cifras un precio de mercado teórico de 4 044 marcos alemanes por hectárea que el agricultor estaría dispuesto a pagar en condiciones de mercado por la parcela sometida a la prohibición de enajenación. En relación con el precio mejorado de 3 010 marcos alemanes por hectárea, el porcentaje instantáneo de la ayuda asciende a un 25,6 %.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el alcance de un beneficio ligado a la privatización de tierras anteriormente en propiedad del pueblo no puede calcularse pura y simplemente mediante una comparación con precios de mercado surgidos en condiciones totalmente diferentes.».

10. **Limitación de las posibilidades de compra a las personas residentes el 3 de octubre de 1990**

A este respecto, las autoridades alemanas declararon lo siguiente:

— «El hecho de limitar la ordenación de las estructuras sociales y de propiedad en el marco de la EALG a la región del territorio adherente crea una relación directa con los habitantes de la antigua RDA que tienen vínculos con esta región, por una parte, y cón los antiguos propietarios, por otra. Al fijar la fecha del 3 de octubre de 1990, el legislador quiso procurar que las persona interesadas, o las familias de éstas, que habían vivido y habían trabajado durante décadas en la RDA, pudieran participar en el pacto social de compensación que debía establecerse entre ellas y los antiguos propietarios. Al definir las modalidades del pacto social de compensación y las condiciones de adquisición que resultarían de éste, el legislador no podía dejar de establecer un vínculo con la situación existente en el territorio adherente el 3 de octubre de 1990.

— El desarrollo de la agricultura y de la silvicultura, objetivo del régimen de compra de tierras, debe conceder un lugar particular, debido a la necesidad vinculante de garantizar una amplia continuidad social, a los compradores que residían ya desde hacía tiempo en la región, siempre que no se tratase de antiguos propietarios. La reestructuración de la agricultura de la RDA modelada por las LPG no podía hacer abstracción de las consecuencias sociales. Con el final abrupto del sistema

de la RDA, la posibilidad de un desmantelamiento no coordinado de las estructuras sociales se convertía en una amenaza real. Sólo una adaptación progresiva a las nuevas condiciones podía permitir conducir el proceso de reconversión. En opinión del legislador, este principio se debía aplicar también para elucidar cuáles habían de ser los beneficiarios del régimen de reestructuración de las tierras. Era necesario pues crear una posibilidad de adquisición que permitiese a los antiguos ciudadanos de la RDA insertarse en las nuevas estructuras sociales, en el marco de sus relaciones particulares con la región. Por estas razones, el legislador estaba también autorizado a garantizar la participación de los nuevos fundadores en el proceso de reestructuración, con respecto a las tierras que habían pasado a ser propiedad del Estado de la RDA.».

— Alemania declara por otro lado que si no se hubiera fijado la fecha del 3 de octubre, habida cuenta del desfase entre los precios de las superficies (sobre todo forestales) tanto dentro como fuera de Alemania, con toda probabilidad los bosques de la Alemania del Este se habrían liquidado rápidamente y sin ninguna coordinación, sin una participación significativa de sus habitantes.

III

Después de la correspondiente publicación de esta comunicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ([1]), la Comisión recibió observaciones y comentarios de centenares de asociaciones, empresas o particulares interesados, procedentes tanto de los Estados miembros (en particular, Francia, el Reino Unido, Alemania y Bélgica) como de países de fuera de la Unión Europea (entre otros, Estados Unidos, Canadá, Argentina y Brasil).

Aparte de las observaciones formuladas por Alemania anteriormente mencionadas, ningún Gobierno de otro Estado miembro formuló comentarios.

Tras la expiración del plazo fijado en la comunicación previamente mencionada, se transmitieron a Alemania los comentarios y observaciones ([2]).

En esencia, su contenido puede resumirse del modo siguiente.

Por lo que se refiere a las observaciones directamente referentes a las cuestiones planteadas por el procedimiento, pudieron comprobarse dos tendencias opuestas.

Una serie de interesados ([3]) considera que, en la medida en que sean aplicables las disposiciones en materia de competencia, las medidas en cuestión deben darse por compatibles con el mercado común. El otro grupo (los interesados restantes) comparte las dudas expresadas por la Comisión en la comunicación, las confirma, o incluso declara que la Comisión no fue lo bastante lejos: En cuanto contienen elementos de ayuda, las medidas son incompatibles con el mercado común

1. **Aplicabilidad de los artículos 92, 93 y 94 del Tratado**

Algunos interesados comienzan por apuntar que la misma Alemania, por su carta de 25 de enero de 1995, así como por sus dictámenes posteriores sobre el derecho a compensación de los sucesores de las LPG y las personas recientemente instaladas, considera que la EALG entra en el ámbito de aplicación de las disposiciones sobre el control de las ayudas previstas en los artículos 92, 93 y 94 del Tratado. Según ellos, la aplicabilidad de dichos artículos no deja lugar a duda.

En cambio, uno de los interesados afirma que, debido al proceso de unificación, sin precedentes en la historia, la adquisición de tierras no está incluida en el ámbito de aplicación de los artículos 92, 93 y 94 del Tratado.

Todos los demás interesados, o no ponen en duda la aplicabilidad de las disposiciones en cuestión, o la aceptan implícitamente.

Varios interesados, tanto a favor como en contra de la compatibilidad, indican que el programa de adquisición de tierras —contrariamente a la intención inicial del legislador— sólo se incorporó a la EALG en una segunda etapa. Como resulta del origen de la Ley, ésta tenía por objeto favorecer un amplio acceso a la propiedad de las personas físicas. En especial, se precisa a este respecto que el Gobierno federal no podía argumentar que se trataba «en la situación histórica sin precedentes de la unificación alemana, de una medida general destinada a crear un régimen de la propiedad conforme al ordenamiento jurídico de la República Federal de Alemania». Esta frase tenía por objeto una vez más disimular la existencia de una subvención según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, ya que el propio proyecto del Gobierno de 31 de marzo de 1993 (Documento parlamentario del Bundesrat 244/1993 de 16 de abril de 1993) de una Ley de compensaciones e indemnizaciones (EALG) no implicaba ningún programa de adquisición de tierras. Según esta óptica, «el Tratado de unificación no otorgó ningún mandato al legislador alemán» para establecer también un pacto social de compensación de diferentes intereses en el sector agrícola o forestal mediante un programa de adquisición de tierras. En realidad, este programa no se integró en el proyecto de Ley por iniciativa del Gobierno federal, sino que

([1]) DO C 215 de 10.7.1998, p. 7.
([2]) Carta nº VI/32143 de 19.8.1998.
([3]) Alrededor de una centésima parte de las reacciones recibidas.

lo introdujeron por primera vez los grupos parlamentarios de la coalición CDU/CSU y FDP, tras la primera lectura de la Ley el 13 de mayo de 1993 (Documento parlamentario del Bundesrat 12/4887; informe estenográfico de la 158ª reunión de la 12ª legislatura de 13 de mayo de 1993). Esta iniciativa parlamentaria no tenía por otra parte por objeto «establecer también un pacto social de compensación de intereses diferentes en el sector agrícola o forestal», sino tan sólo instituir inicialmente un «programa de compra de tierras» en favor de las víctimas de las expropiaciones o beneficiarios de una compensación con el fin de ofrecerles una indemnización.

Sólo después de que el proyecto fuese rechazado dos veces por el Bundesrat y examinado dos veces por la comisión de conciliación, el programa de compra de tierras, inicialmente concebido para reparar los daños sufridos por las víctimas de las expropiaciones, fue «amonedado» para transformarse en un programa de asentamiento en favor de personas que no tenían derecho a indemnización (nuevos fundadores y «sucesores de las LPG»).

Entre toda la documentación legislativa que se remonta al período 1991-1994 no se menciona en parte alguna la motivación actualmente aducida por Alemania para justificar el programa de compra de tierras.

2. Compensación por daños

2.1. *Refundadores sin derecho a restitución*

Ninguno de los interesados pone substancialmente en duda la necesidad y la facultad de conceder, según el Derecho alemán, una compensación a los refundadores sin derecho a restitución ([1]). Algunos acentúan el carácter de compensación de la EALG respecto a esta categoría de beneficiarios. Tal es el caso también de una parte importante de los interesados que se basan en los argumentos de Alemania. Admiten estos últimos que «la EALG sólo concede una reparación o una compensación insuficiente a los expropiados».

2.2. *Refundadores con derecho a restitución*

Se hace notar a la Comisión que, según la Ley alemana «el simple deterioro del patrimonio» no se considera daño que autorice a la persona interesada a adquirir en condiciones de favor tierras agrícolas o forestales con arreglo al artículo 3 de la EALG ya que se restituye su antigua propiedad a los refundadores con derecho a restitución ([2]). Por lo tanto, esas personas quedan por ley excluidas *a priori* de la adquisición preferencial de tierras agrícolas o forestales, con una sola excepción: según la segunda parte de la tercera frase del apartado 2 del artículo 3, los refundadores con derecho a restitución sólo tienen la posibilidad de adquirir tierras agrícolas o forestales en condiciones preferenciales en caso de que no hubieran podido ejercer el derecho a restitución que les confiere la Ley sobre el patrimonio debido a la existencia de una de las causas de exclusión contempladas en los artículos 4 y 5 de dicha Ley. En tal caso, no hay restitución. Por lo tanto, los refundadores con derecho a restitución se encontrarían excepcionalmente en la misma situación que las personas sin derecho a restitución a las que no se devolvió ninguna propiedad. En estos casos, está claro que la propiedad (no devuelta) no pudo sufrir ningún deterioro del patrimonio.

En cambio, cuando a una persona reinstalada con derecho a restitución se le haya devuelto su antigua propiedad, queda excluida en el Derecho alemán la hipótesis de un daño (residual) del patrimonio (a causa de deterioro). Por ello, los refundadores con derecho a restitución no se vieron favorecidos por Ley por la disposición controvertida del artículo 3 de la EALG.

Todo ello no resulta sólo de la disposición primera de la tercera frase del apartado 2 del artículo 3 de la EALG, sino también del apartado 3 del artículo 349 de la ley sobre compensación de costos. Según ésta, en caso de restitución de un bien económico incautado, se supone que «incluso en caso de deterioro considerable del patrimonio de la propiedad devuelta» el daño económico sufrido ha sido enteramente compensado. Por lo tanto, según la Ley alemana no subsistiría en este caso ningún «daño residual» por compensar. Por tanto, esta categoría de personas queda excluida del derecho a adquirir tierras agrícolas o forestales en condiciones preferentes, de acuerdo con el artículo 3 de la EALG. Además, debido a la propia naturaleza de las cosas, no es posible compensar legalmente la pérdida de pertenencias agrícolas inventariadas por la adquisición preferencia) de tierras. Por otra parte, se ha aducido que, en el caso de los refundadores con derecho a restitución, la compensación de la pérdida de patrimonio ya ha alcanzado incluso un múltiplo de su valor, dado que desde 1990 se les han concedido todos los años importantes ayudas a la adaptación. Esta afirmación no se ha documentado sin embargo de forma pormenorizada.

No se ha englobado a determinados refundadores (los «colonos resultantes de la reforma de propiedad de la tierra») en la categoría de los que tienen derecho a

([1]) Para la definición véase el DO C 215 de 10.7.1998, p. 9, los refundadores sin derecho a restitución son antiguos dueños de explotaciones agrícolas que se expropiaron entre 1945 y 1949.

([2]) Para la definición véase el DO C 215 de 10.7.1998, p. 9, los refundadores que se beneficiaban de un derecho a restitución han sido expropiadas después de 1949 y tienen un derecho a restitución que les confiere la Ley sobre el patrimonio.

una compensación, ya que nunca han disfrutado de la plena propiedad de sus tierras (que no podían ni venderse, ni transmitirse por herencia, ni hipotecarse). El derecho a restitución se les negó pues en virtud de la jurisprudencia de los tribunales superiores.

2.3. *Refundadores residentes*

Algunos interesados consideran inadmisible que Alemania haga valer las pretensiones de compensación de daños en pertenencias de inventario sufridos por los refundadores residentes ([1]). En este caso, no se puede aducir que «a menudo, no se produjo una restitución completa de los equipamientos aportados a las LPG». En efecto, en este caso, para apreciar los elementos de ayuda contenidos en la Ley alemana, la situación jurídica determinante es la que se deriva del punto 1 del artículo 44 de la Ley de adaptación de la agricultura, que estipula que los refundadores residentes tienen derecho a obtener la indemnización íntegra del valor de sus contribuciones de equipamiento. Eso es lo que acaba de decidir el Tribunal constitucional federal en su Sentencia de 22 de abril de 1998 (1 BvR 2146/94 y 2189/94), como consta en el artículo del *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 6 de mayo de 1998, p. 19.

Sin embargo, si los refundadores residentes tuvieran derecho a obtener la indemnización íntegra del valor de las contribuciones de equipamiento, sería necesario deducir que una indemnización íntegra de los equipamientos aportados a las LPG tuvo o habría debido tener lugar. Estos derechos, deberían poder reclamarse incluso en la práctica, dado que los sucesores de las LPG poseen generalmente capitales suficientes, entre otros motivos por la concesión desde 1990 de generosas subvenciones procedente del presupuesto de la Unión, para satisfacer las pretensiones de los refundadores residentes en cuanto a indemnización de las contribuciones de equipamientos. Por lo tanto, dada la situación legislativa alemana, la Comisión no puede partir de la base de que «a menudo, no se produjo una restitución completa de los equipamientos aportados a las LPG» ni debe negar, desde este punto de vista, los elementos de ayuda contenidos en las condiciones preferenciales concedidas a los refundadores residentes.

En cambio, la referencia hecha por la Comisión ([2]) a la sentencia del Tribunal constitucional federal de 21 de mayo de 1996 en *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1996, p. 332 y siguientes se aplica completamente a esta categoría de refundadores residentes. En este proceso, el propio Gobierno federal alemán aduce ante el Tribunal constitucional federal que el artículo 3 de la EALG prevé «un programa autónomo de fomento de la agricultura y la silvicultura en los nuevos Estados federados» y no está orientado a establecer una reparación.

Uno de los interesados advierte, sin embargo, a este respecto que la propiedad de los antiguos agricultores individuales en la RDA quedó desprovista de contenido frente al derecho de disfrute ilimitado concedido legalmente a las LPG. Sería conveniente que este tipo de restricciones, que afectó a todos los ciudadanos de la RDA, quedase compensado para los agricultores, por lo menos en parte, con el programa de compra de tierras en condiciones favorables.

2.4. *Nuevos fundadores*

Uno de los interesados indicó que sería profundamente discriminatorio que de las 800 a 1 000 nuevos fundadores ([3]), a los que se deberá asignar alrededor de un décimo de las tierras a privatizar y que no tengan, como todos los demás beneficiarios, la posibilidad de adquirir un patrimonio y de ejercer una profesión autónoma debido a la orientación económica y social del sistema comunista, fueran objeto, en el marco de la EALG, de un tratamiento menos favorable que los demás beneficiarios. Las dificultades que encuentran los nuevos fundadores para crear explotaciones no tienen parangón con las que encuentran todas las demás categorías, ya que no tuvieron la posibilidad, contrariamente a otros ciudadanos de la Unión, de acumular un capital durante los últimos cuarenta años y no podían disponer, como los demás beneficiarios, en forma de capital de riesgo, de partes de la antigua propiedad que se les devolvió. Del mismo modo, esta categoría de personas no pudo disponer de un capital inicial comparable al que se asignó a los refundadores tras la liquidación de bienes fijada por la ley de adaptación de la agricultura sobre la base de la utilización de sus propiedades por las LPG. No es admisible reservar a los nuevos fundadores un tratamiento diferente del de los demás beneficiarios.

Otros interesados consideran por el contrario que no hay razón para reservar mejor trato a los nuevos fundadores que a todos los demáas empresarios de los nuevos Estados federados que crearon un establecimiento industrial después de la unificación.

2.5. *Personas jurídicas*

Generalmente se destaca que, contrariamente a la mayoría de los ciudadanos de la antigua RDA, las personas jurídicas no sufrieron ningún daño individual y que en cualquier caso pertenecen al último «nivel de perjuicios».

([1]) Para la definición véase el DO C 215 de 10.7.1998, p. 9.
([2]) DO C 215 de 10.7.1998, p. 14.
([3]) Para la definición véase el DO C 215 de 10.7.1998, p. 10.

Más concretamente, se hizo observar a la Comisión que, por lo que se refiere a la delimitación entre compensación y ayuda en el caso de las personas jurídicas colectivas a las que pertenezcan como miembros refundadores con derecho a restitución o refundadores residentes, las consideraciones pertinentes son, *mutatis mutandis*, las que se hicieron para dichas categorías.

Las observaciones expresadas por la Comisión en su decisión sobre el inicio del proceso [1], según las cuales en el caso de las personas jurídicas que cuenten entre sus miembros con refundadores se podría denegar la ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, fueron criticadas en varios casos con el argumento de que tal disposición constituye una invitación a posibles abusos. Existe en efecto el riesgo de que las disposiciones en materia de ayuda sean eludidas por personas jurídicas que emplean *a posteriori* a refundadores para obtener beneficios a los que no tendrían derecho. Se propuso, por tanto, que se fijara una fecha de referencia en la cual la sociedad debía ya existir o la persona reinstalada estar afiliada a la persona jurídica. Como alternativa se propuso fijar una cifra mínima de afiliación de refundadores; si esta cifra es insignificante respecto a la persona jurídica en cuestión, se ignoraría el principio de proporcionalidad si se considerara perjudicado al conjunto de la persona jurídica y se le concedieran condiciones preferentes.

Otros exigen en cambio que solamente la persona reinstalada interesada pueda beneficiarse, en calidad de coasociado, del derecho de adquisición y que sólo su nombre y no el de la sociedad (persona jurídica) esté inscrito en el registro de propiedad de la tierra. En este caso, ni siquiera se autorizaría a la sociedad a beneficiarse de la ayuda con carácter indirecto.

3. **Derecho de adquisición de los nuevos fundadores que, en la fecha de referencia, no estaban aún en edad laboral**

Uno de los interesados invocó a este respecto que entre los beneficiarios sólo se encontraban prácticamente personas que, en 1990, eran mayores de edad y poseían experiencia suficiente para administrar una explotación agrícola. En efecto, la compra de tierras se combinaba con la condición de que el comprador beneficiario tuviese en arrendamiento de larga duración, el 1 de octubre de 1996, una explotación agrícola cedida en alquiler por la BVVG, siempre y cuando no se tratara de una persona expropiada por la potencia de ocupación soviética es decir, de antiguos propietarios. Según las directivas adoptadas por la Treuhand después de una concertación con el servicio federal de arrendamientos de tierras, el arrendamiento de superficies agrícolas sólo era concebible respecto a personas que hubiesen, presentado un proyecto de explotación agrícola viable.

La Ley prescribe la explotación por cuenta propia, de modo que solamente las personas con suficiente experiencia y conocimientos en materia de agricultura y gestión podrían establecer contratos de arrendamiento y en consecuencia, finalmente, adquirir tierras según la EALG. No debe excluirse que algunas personas (se estimó su número entre 10 y 15 para los cinco nuevos Estados federados) hayan podido cumplir la condición relativa a la residencia en la RDA el 3 de octubre de 1990, sin pertenecer a la categoría de los antiguos propietarios ni a la de los colonos que trabajaban en las condiciones vigentes en la RDA.

El número de personas que ya tenían su domicilio fijo en la RDA el 3 de octubre de 1990 sin tener la nacionalidad es tan insignificante que se puede ignorar en el marco del procedimiento de examen.

4. **Distorsión de la competencia y riesgo de ataque al comercio comunitario**

Uno de los interesados criticó las consideraciones formuladas por la Comisión con respecto a esta cuestión precisando que la venta de tierras en condiciones preferentes no mejora la posición competitiva del comprador beneficiario. La compra de tierras agrícolas o forestales en condiciones preferentes no permite a las explotaciones constituir un capital social en condiciones más favorables que sus competidores. Si las explotaciones dispusieran de capitales propios y los transfirieran en valor de propiedad de la tierra, su capital social no aumentaría. Debido, sin embargo, a la situación precaria de las rentas agrícolas, la mayor parte de las explotaciones debe recurrir al crédito para comprar tierras, y las inevitables cargas de inversión reducen aún más la ya poca liquidez de las explotaciones, con lo que debilitan la posición competitiva de los beneficiarios, siempre y cuando sean éstos económicamente activos en el sector agrario.

Por añadidura, los bancos dudan en conceder créditos para las tierras compradas, al ser éstas objeto de una prohibición de venta de veinte años inscrita en el registro de propiedad de la tierra. Por lo tanto, las tierras adquiridas no ofrecen ninguna seguridad suplementaria para la constitución de capitales.

La fijación del precio de adquisición preferente se inspiró en el valor de rendimiento de las tierras indicado en el «Documento Bohl», adoptado el 16 de noviembre de 1992 bajo la dirección de los servicios de la cancillería federal. En aras de la simplificación, la EALG adoptó el triple del valor unitario (inicialmente fundado en el valor de rendimiento en 1935).

[1] DO C 215 de 10.7.1998, p. 12.

Resulta de lo que precede que la compra de tierras en condiciones preferentes no implica de ninguna manera una reducción de las inversiones relativas a los medios de producción ni permite a los beneficiarios presentar una oferta más ventajosa de productos agrarios en el mercado.

De todas maneras, el mercado de las tierras agrícolas no está subordinado a las posibilidades de rendimiento. En Alemania y en casi todos los países de la Unión, el importe de los precios de las tierras no está vinculado a las posibilidades de rendimiento. En casi todas las regiones de la Unión, la compra de tierras agrícolas, en cuestión desde el punto de vista de los costes de producción, desemboca en un encarecimiento de la producción y tiene una influencia negativa sobre la competencia.

Los costes de producción agrícolas vienen determinados por los precios de los arrendamientos y no por los precios de compra de las tierras. Es innegable que las explotaciones agrícolas cuyos colonos pudieron, gracias a su espíritu de economía, adquirir tierras durante varias décadas, o incluso, a menudo, durante varios siglos, disponen de mayor estabilidad y de mayor seguridad.

Sin embargo, este argumento no se aplica a las explotaciones en curso de constitución en los nuevos Estados federados, que ya deben hacer frente a costes de crédito muy elevados, ni, aún menos, al presente problema de la compra de tierras en condiciones preferenciales.

A ello hay que añadir el hecho de que dentro de la Unión Europea, los precios de las tierras varían mucho de un Estado miembro a otro y de una región a otra y que no tienen ninguna conexión con las posibilidades de rendimiento.

El nivel del triple del valor unitario, que constituye el precio al cual los beneficiarios de la EALG pueden comprar las tierras, es más elevado que el valor comercial que alcanzan por término medio las tierras en Francia, España, el País de Gales y Escocia. Las quejas de las asociaciones de propietarios de tierras que pertenecen a estos Estados miembros pueden pues refutarse alegando que el precio del terreno es más ventajoso en dichos Estados. Por otra parte, en todos los Estados miembros de la Unión, con excepción de Alemania Occidental, el importe de los arrendamientos, determinantes para la competencia en el sector agrícola, es prácticamente comparable al de los nuevos Estados federados.

Otro interesado señaló en cambio que la compra de tierras en condiciones preferentes mejora la posición competitiva de los beneficiarios. A su modo de ver, las tierras en condiciones preferenciales sirven también de capital social, puesto que el registro de la BVVG es generalmente poco eficaz o es invalidado. Además, nada se opone al recurso a créditos de segundo rango.

5. **Exención citada en la letra c) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado**

Ninguno de los interesados impugnó las dudas emitidas por la Comisión respecto a la aplicabilidad de la excepción contemplada en la letra c) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado al programa de compra de tierras. Uno de los interesados considera que Alemania no presentó ningún argumento contrario convincente, en particular, por lo que se refiere al argumento de la Comisión que alega que las disposiciones cuestionadas no tienen su origen en la división de Alemania, sino que se deben a la supresión de tal división. Este argumento no puede tampoco refutarlo Alemania señalando que «las carencias del sistema económico intervencionista sobrevivieron a la supresión de la RDA» ni, aún menos, añadiendo que «la introducción conexa de la economía de mercado en la Alemania del Este» viene determinada por la división, que justifica, por lo tanto, las condiciones preferentes en cuestión.

El «incidente» de la división pertenece al pasado desde 1990, lo que legitima el argumento según el cual la supresión de la división está en el origen de las condiciones preferentes concedidas a los agricultores para que puedan en lo sucesivo explotar, según los criterios de la economía privada, inmensas superficies agrícolas con el fin de constituirse un patrimonio. No se ve realmente porqué, incluso recurriendo a la división, sería necesario facilitarles aún un mayor acceso a la propiedad.

6. **Exención citada en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado**

En este contexto, hay que tener en cuenta que ninguna de las reacciones recibidas indica que la medida en cuestión deba considerarse como una ayuda destinada a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las cuales exista una situación grave de subempleo, según lo dispuesto en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

7. **Exención citada en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado**

7.1. *Desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas/interés común*

A este respecto, se señaló que Alemania no puede argumentar que «las explotaciones agrícolas de los nuevos Estados federados acusan un desequilibrio estructural en materia de propiedad de la tierra, ya

que la gran mayoría (91,1 %) cultiva tierras arrendadas». En realidad esta circunstancia se debe al hecho de que, contrariamente a otros interesados y, en particular a los demandantes, los beneficiarios se encontraron con superficies a arrendar demasiado grandes. Por otra parte, los arriendos a largo plazo de grandes superficies agrícolas pueden también garantizar las inversiones y garantizar la estabilidad de los empleos de modo suficiente. La adquisición en condiciones preferentes habría podido conducir «a una relación equilibrada entre superficies arrendadas y tierras en propiedad», si se examina aisladamente a los sucesores de las LPG. Sin embargo, si se considera al conjunto de la estructura agrícola de los nuevos Estados federados, no puede hablarse de distribución equilibrada de la propiedad de la tierra agrícola o forestal entre las categorías interesadas.

7.2. *Intensidad de la ayuda en el caso de superficies agrícolas que no se hallan en una zona desfavorecida*

Uno de los interesados destacó que las restricciones legales que pesan sobre la compra de tierras agrícolas ejercían una influencia negativa sobre su valor comercial en comparación con la adquisición de superficies agrícolas en el mercado libre.

Así pues, en aplicación del Reglamento sobre compra de tierras, los contratos de compra se combinan regularmente con prohibiciones de enajenar o disponer, con cláusulas que prevén la transferencia de posibles plusvalías y con derechos de cancelación que abarcan un período de veinte años a partir de la conclusión del contrato de compra.

En cuanto a la estimación del valor de las superficies agrícolas, generalmente se admite que estas pesadas restricciones y cargas de carácter jurídico determinan de forma duradera la fijación del precio del suelo. Por lo tanto, no es admisible la comparación entre el precio de adquisición preferencia en el marco del programa de compra de tierras, correspondiente al triple del valor unitario, con procedimientos de compra de superficies agrícolas «exentas de cargas» en el mercado libre.

Una determinación del valor comercial efectivo de estas superficies agrícolas que tenga en cuenta las restricciones de disponer que las afectan conduce generalmente a una intensidad de ayuda inferior al 35 %, incluso en caso de existir un precio de compra preferente correspondiente al triple del valor unitario.

Tras estas consideraciones, el interesado admite que, en algunos casos, se puede esperar una intensidad de más del 35 %.

Otros interesados acusan al Gobierno federal alemán de haber calculado de manera incorrecta la intensidad de las ayudas. Refutan la tentativa del Gobierno de «subestimar» la preferencia, para llegar a una intensidad pretendida de la ayuda del 29,2 % solamente en el momento de la compra, habida cuenta del hecho de que, para la Comisión, se justifica una intensidad de ayuda del 35 % en las zonas no desfavorecidas. En efecto, a quien quiera adquirir tierras en calidad de arrendatario de larga duración, en particular, con el fin de garantizar créditos, no le «incomoda» la prohibición de enajenación limitada en el tiempo, puesto que, de todas formas, no tiene ni la intención ni la necesidad de vender. En algunos casos se documentan intensidades de ayuda que pueden sobrepasar el 70 %.

7.3. *Fecha de referencia del 3 de octubre de 1990 — Discriminación*

Uno de los interesados indica que del proceso que dio origen a la Ley así como de las consideraciones que lo precedieron, efectuadas bajo la dirección de los servicios de la cancillería federal, resulta que el Gobierno se esforzaba, con el apoyo del Parlamento, en limitar la adquisición preferencial de tierras a las personas residentes en la RDA. Los antiguos ciudadanos de la República Federal de Alemania, siempre y cuando no pertenecieran a la categoría de las personas expropiadas bajo la ocupación soviética o por la RDA ni dispusieran de propiedades de tierras en la RDA, quedaron también excluidos y fueron objeto del mismo trato que los demás ciudadanos de la Unión.

La Comisión no podía excluir de los beneficios de la Ley a los nuevos fundadores. Durante los cuarenta últimos años, estas personas no tuvieron la posibilidad, contrariamente a otros ciudadanos de la Unión, de acumular un capital.

Los demás interesados defienden, sin embargo, una posición diferente. A menudo se quejan de la falta de proporcionalidad de la medida en relación con el perjuicio sufrido, lo que consideran como una discriminación: tanto los antiguos propietarios con o sin derecho a restitución (en calidad de refundadores o de personas que no explotan por cuenta propia) como los refundadores residentes se vieron perjudicados. Admiten no obstante que es difícil calcular con exactitud el importe del perjuicio sufrido por los distintos grupos, sobre todo en el caso de los refundadores con derecho a restitución y de los refundadores residentes, para quienes el deterioro del patrimonio o la ausencia de posibilidades de desarrollo deben considerarse como un perjuicio. Si se quiere, sin embargo, establecer una relación entre los distintos perjuicios y fijar una escala de valores, es innegable que, comparativamente, el perjuicio mayor es el que sufrieron las personas expropiadas sin derecho a restitución, mientras que los refundadores residentes, que no sufrieron nunca expropiación, son en cambio, las que sufrieron menor perjuicio.

Aunque quede este argumento fuera de duda, es preocupante que, en el contexto de la concesión de las ayudas, los beneficios destinados a compensar los daños sufridos se hayan clasificado en el orden opuesto. Según la EALG, los refundadores residentes, es decir, las que no fueron nunca expropiadas, y para las cuales el perjuicio se reduce a la ausencia de posibilidades de desarrollo, gozan de un derecho de prelación y del derecho a adquirir 600 000 unidades de rendimiento. A los antiguos propietarios no colonos, que en parte debieron renunciar a recuperar la explotación porque los residentes «estaban ya allí», sólo se les concedió, en cambio, el «derecho de adquisición posterior» y el derecho a obtener 300 000 unidades de rendimiento. Los que sufrieron mayores daños y que, por lo tanto, tenían derecho a una compensación más elevada obtuvieron, comparativamente, la compensación más escasa, por lo menos, si eran al mismo tiempo arrendatarios, y aquellos cuyos perjuicios eran comparativamente menores se beneficiaron de la indemnización más importante.

Se da un desequilibrio en el hecho de que las personas que sufrían daños relativamente escasos se beneficiaron de una compensación más elevada que las personas más seriamente perjudicadas.

Algunos acusan al legislador de arbitrario: según el programa de compra de tierras, no se autoriza a beneficiarse del programa al ciudadano de la antigua RDA que, debido a las represiones y a los desórdenes de 1989, huyó de su país para no volver de nuevo hasta después del 3 de octubre de 1990, aunque, a lo mejor, haya pasado antes toda su vida en la RDA. Por otra parte, puede beneficiarse de la Ley aquel que, dejando el territorio de la antigua República Federal de Alemania, se mudó «exactamente a tiempo» para instalarse en el de la antigua RDA antes del 3 de octubre de 1990. En el caso del firmante, ello significa que le resultó imposible aumentar su explotación existente para conferirle una dimensión económicamente viable, ni siquiera sobre la base de su valor comercial, porque se habían enajenado todos los espacios limítrofes a precios preferenciales en virtud de la EALG.

Los demás interesados califican la medida en cuestión de discriminatoria e invocan una infracción de los artículos 52, 6 y 40, apartado 3, del Tratado, suscribiendo así las dudas expresadas por la Comisión en la comunicación. Algunos indican que Alemania intenta en vano justificar una desigualdad de tratamiento innegable respecto a otros ciudadanos de Alemania Occidental o de la Unión Europea por «las circunstancias que existen en la RDA». En este caso también, parece olvidarse que la EALG sólo entró en vigor cinco años después de la unificación de Alemania, cuando no había ya ninguna razón de hecho o de derecho para discriminar a otros ciudadanos de Alemania Occidental o de la Unión Europea en relación con los sucesores de las LPG y los nuevos fundadores.

En este contexto, Alemania se defiende también haciendo simplemente alusión —sin fundamento no obstante— a la «estructuración del pacto social de compensación» y a hipotéticas «razones imperativas para garantizar la continuidad social» en materia de desarrollo de la agricultura y de la silvicultura. A eso los interesados responden que las condiciones preferentes concedidas a los sucesores de las LPG son arbitrarias, socialmente desequilibradas y profundamente injustas, de modo que la alusión de Alemania a un pacto presuntamente social de compensación no debe confundirse con la constatación de que la compra de tierras en condiciones preferenciales desemboca efectivamente en tal resultado.

A ello apunta precisamente la observación de Alemania, según la cual, en la reestructuración de la organización agrícola de la RDA forjada por las LPG, «no se habría debido descuidar las consecuencias sociales». Lo que, en este contexto, se califica de «desmantelamiento no coordinado de las estructuras sociales existentes» significa en realidad la pérdida efectivamente sufrida de varias centenas de millares de empleos en la agricultura, pérdida que de todas formas no habría podido evitarse. Incluso la concesión de condiciones preferentes a los sucesores de las LPG y a los nuevos fundadores en la adjudicación de contratos de arrendamiento o en la adquisición de propiedades no consiguió evitarlo.

Por lo tanto, el trato preferente en cuestión no tiene absolutamente ninguna relación con la preservación de las «estructuras sociales existentes», a la que se comprometió Alemania. Por el contrario, el éxodo masivo de mano de obra agrícola de las LPG reveló la vacuidad de este pretexto. Además, el argumento de Alemania de que se proponía crear posibilidades de adquisición «que permitían a los ciudadanos de la antigua RDA insertarse en nuevas estructuras sociales, en el contexto de sus vínculos particulares con la región», ha debido parecer bien hipócrita a los interesados que viven aún hoy en los nuevos Estados federados, pero que no se beneficiaron de condiciones preferenciales comparables. Tampoco en este contexto, Alemania pensó «en las personas» de los nuevos Estados federados (y en consecuencia en estos interesados), sino exclusivamente en los alrededor de 3 000 sucesores de las LPG. El legislador, precisamente «por estas razones», no creó ningún pacto social.

Por otra parte, se precisó ante la Comisión que en cualquier caso, en 1996, la gran mayoría de los contratos de arrendamiento de larga duración se había establecido con nacionales de Alemania del Este. Como la mayoría de los alemanes occidentales y de los otros ciudadanos de la Unión no cumplen con esta condición, esta categoría queda excluida para participar en el programa de compra de tierras, incluso si no se fija la fecha de referencia del 3 de octubre de 1990. Por lo tanto, la fecha de referencia del 3 de octubre de 1990 resulta innecesaria.

IV

Mediante carta del 22 de octubre de 1998, Alemania expresó lo siguiente con respecto a los comentarios formulados por los interesados:

1. **Refundadores con derecho a restitución**

Contrariamente a las observaciones de los recurrentes, así como a las afirmaciones de otros interesados, los refundadores con derecho a restitución y los refundadores residentes que pueden de nuevo disponer libremente de las tierras aportadas a las LPG son beneficiarios del derecho en la acepción de la primera frase del apartado 2 del artículo 3 de la EALG.

La remisión a la primera parte de la tercera frase del apartado 2 del artículo 3 de la EALG, alegando que sólo autorizaría a los refundadores con derecho a restitución a adquirir tierras agrícolas o forestales en condiciones preferenciales si no pueden ejercer el derecho a restitución que les confiere la Ley del patrimonio debido a las excepciones contempladas en los artículos 4 y 5 de la Ley en cuestión, no es pertinente. Ya la formulación de la tercera frase del apartado 2 del artículo 3 de la EALG, que estipula que «se entiende también por refundadores en la acepción de la primera frase [. . .]» prueba que esta disposición no define de manera exhaustiva la categoría de los refundadores. De hecho, esta disposición se limita a precisar que las categorías de personas que se citan allí, para las cuales es imposible una restitución del bien expropiado por distintas razones, se incluyen también entre los refundadores que pueden beneficiarse de condiciones preferenciales.

De acuerdo con la voluntad expresa del legislador, debe precisamente considerarse como refundadores, en la acepción de la primera frase del apartado 2 del artículo 3 de la EALG, a aquellos que recuperaron su antigua propiedad tras una restitución y a los antiguos miembros de una LPG que vuelven a explotar ellos mismos las tierras. En el caso contrario, se excluiría del régimen de compra de tierras a un gran número de refundadores residentes que tomaron en arrendamiento una parte considerable de las tierras de la BVVG (sociedad de valorización y gestión de las tierras).

Para estar autorizado a adquirir como persona reinstalada según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3, en relación con el apartado 1, de la EALG, basta con que el interesado haya reemprendido una explotación agrícola y haya extendido, durante esta reinstalación, la explotación a las tierras contempladas en el apartado 1 del artículo 3 de la EALG.

Ahora bien, como ya se ha expuesto, la capacidad de adquirir tierras en virtud del artículo 3 de la EALG no queda excluida por otras leyes alemanas (Ley sobre compensación de costos, Ley de adaptación de la agricultura).

Sólo en la perspectiva de una demanda de restitución/compensación de costos, el apartado 3 del artículo 349 de la Ley sobre compensación de costos simula una compensación íntegra de los daños a cargo del derechohabiente, aunque en la realidad éste no recupere una explotación en actividad. Esta ficción se justifica exclusivamente por razones de técnica jurídica con miras a fundamentar el derecho a restitución. Ahora bien, la demanda de restitución de la compensación de los costos siempre se limita al valor efectivo de los objetos a restituir.

La compensación de los costos es una medida de rigor y no constituye, de la misma forma que las disposiciones que regulan las cuestiones patrimoniales pendientes previstas en el Tratado de unificación, una compensación total de los daños sufridos en el sentido, por ejemplo, del Derecho civil o de una indemnización a causa de expropiación en virtud del apartado 3 del artículo 14 de la Ley fundamental.

Por lo tanto, la compensación de los costos no excluye de ninguna manera la aplicación de normativas que se basen en otra base jurídica, como, en este caso, la del régimen de propiedad.

Por otra parte, partiendo del principio de que, de acuerdo con el punto 1 del artículo 44 de la Ley de adaptación de la agricultura, los antiguos miembros de las LPG tienen derecho a obtener la indemnización íntegra del valor de sus contribuciones de equipamiento, los demandantes deducen que es necesario «por derecho» partir del principio de que las contribuciones de equipamiento en las LPG fueron objeto de una indemnización total, y con ello asimilan el derecho a una prestación a su ejecución. Sin embargo, es de sobras sabido que, en muchos casos, las contribuciones de equipamiento para las LPG no fueron objeto de indemnización completa.

2. **Compensación por pérdidas de patrimonio**

Varias de las observaciones presentadas consideran que las explotaciones agrícolas de los nuevos Estados federados gozan desde 1990 «de ayudas anuales a la adaptación de un importe tan elevado que la compensación por la pérdida de patrimonio ya se ha producido con creces».

Esta afirmación se basa en presupuestos erróneos: si bien es cierto que, a partir de 1990, se pusieron

recursos considerables a disposición de las explotaciones agrícolas de los nuevos Estados federados, estos medios no estaban destinados a compensar las pérdidas de patrimonio sufridas por las explotaciones o por sus propietarios antes de la instauración de la unidad alemana. En realidad, con la introducción de la unión económica, monetaria y social, la adopción del régimen de las organizaciones de mercado de la Comunidad Europea y la aproximación del nivel de los precios agrícolas al del antiguo territorio federal, los precios de la producción en los nuevos Estados federados, que en tiempos de la RDA eran fijados por el Estado, bajaron considerablemente. Aunque al mismo tiempo los precios de los factores de producción hayan bajado también, su descenso distaba mucho de compensar, ni tan sólo aproximadamente, las pérdidas de ingresos, de modo que la mayoría de las explotaciones no estaba en condiciones de cumplir con sus obligaciones de pago. Para compensar estas desventajas se concedieron algunas ayudas a la adaptación, ayudas que fueron notificadas a la Comisión y aprobadas por ella.

3. **Discriminación**

Por lo que se refiere a la cuestión de la existencia de una discriminación relevante desde el punto de vista del Derecho comunitario, Alemania mantiene que, aunque (en un caso particular hipotético) se hubieran lesionado efectivamente los intereses de un antiguo dueño en relación con otro con derecho a compra de tierras, en la conclusión del contrato de arrendamiento y en la adquisición subsiguiente de tierras agrícolas o en la venta de superficies forestales, la nacionalidad no habría tenido ninguna importancia. De hecho, la competencia se ejerce exclusivamente entre antiguos ciudadanos de la RDA. La fijación de una fecha de referencia (el 3 de octubre de 1990) para la aplicación del régimen de compra de tierras tiene una justificación objetiva. En relación con los ciudadanos de la RDA, los ciudadanos de Alemania Occidental disponían de oportunidades significativas de orientar su trayectoria profesional en función de sus aspiraciones y aptitudes personales, lo que generaba también la posibilidad de adquirir patrimonio. Ahora bien, si se hacía participar en la compra de tierras a alemanes occidentales (o nacionales de otros Estados miembros) que no se vieron afectados personalmente por la división de Alemania, se les ofrecería la posibilidad de colocar ventajosamente en los nuevos Estados federados el capital adquirido en Europa Occidental (en el caso presente, en forma de adquisición de una explotación forestal de carácter accesorio). Se privaría con ello a ciudadanos de la RDA, que tuvieron muchísimas menos oportunidades de adquirir un patrimonio personal, de la posibilidad de constituir un nuevo capital de explotación (y no un capital privado). La exclusión de cualquier esquema de colocación de capitales fue una preocupación política primordial en la elaboración del pacto social de compensación.

Además, el hecho de que sólo se autorice a participar en la compra de tierras a las personas directamente afectadas por la división de Alemania pone de manifiesto que el objetivo de la creación de nuevas estructuras de propiedad, con el fin de liberar así fuerzas económicas y sociales, y el principio de la compensación de las desventajas sufridas en la RDA no son en modo alguno contradictorios.

El programa de compra de tierras no implica desigualdad arbitraria de trato respecto a los alemanes occidentales y a los demás ciudadanos de la Unión. El legislador de la EALG debía referirse, en su trabajo de concepción del pacto social de compensación y de definición conexa de las condiciones aplicables a la compra de tierras, a la situación existente el 3 de octubre de 1990 en el territorio adherente. Para realizar la unidad interna y garantizar la paz jurídica, era indispensable conceder también el derecho a adquirir tierras en condiciones preferenciales a los colonos residentes en dicha fecha. Ello permitía al mismo tiempo procurar que sólo pudieran tomar parte en la compra de tierras las personas individual y directamente afectadas por la división de Alemania.

V

Al iniciar el procedimiento de examen, la Comisión constató que el programa de compra de tierras no había sido notificado como régimen de ayudas según lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Esta disposición prevé que las ayudas estatales deben notificarse a la Comisión a partir de la fase de proyecto. La infracción de la disposición previamente mencionada tiene por consecuencia que la ayuda, una vez verificada su existencia, debe darse por ilegal.

Alemania, sin embargo, alegó que el apartado 3 del artículo 93, así como las demás disposiciones del Tratado relativas a las ayudas, eran inaplicables. A eso la Comisión responde que, con la adhesión de la RDA a la RFA el 3 de octubre de 1990, el Tratado pasó a ser igualmente aplicable en el territorio de la antigua RDA. Por lo tanto, a partir de esta fecha, las reglas que rigen la competencia se aplican de manera uniforme tanto en la parte occidental como en la parte oriental de Alemania.

La parte de la EALG que contiene el programa de compra de tierras entró en vigor el 1 de diciembre de 1994 ([1]), o sea, después del 3 de octubre de 1990, y por lo tanto en un momento en que el Tratado era ya aplicable en todo el territorio alemán. Por tanto, la EALG está incluida en el apartado 3 del artículo 93, así como en otras disposiciones relativas a la concesión de ayudas.

Con carácter preventivo, la Comisión observa, sin embargo, lo siguiente: Alemania alegó que, ya desde antes del 3 de octubre de 1990, la aprobación de la medida en

([1]) BGBl. I, (Boletín Oficial del Estado alemán, serie I), p. 2624.

cuestión representaba para ella una obligación no sólo política, sino también jurídica. Muchos interesados en el procedimiento refutaron este argumento afirmando que, originalmente, el programa de compra de tierras ni siquiera formaba parte de la iniciativa legislativa sobre la EALG y que, por otra parte, la documentación legislativa correspondiente no menciona en parte alguna una obligación jurídica de este tipo.

No hay por qué profundizar en esta cuestión, que no tiene por otra parte ninguna incidencia sobre la presente decisión: aunque efectivamente Alemania había asumido, antes de la fecha del 3 de octubre de 1990 que menciona, el compromiso no sólo político, sino también jurídico, de adoptar en fecha posterior (es decir, tras la entrada en vigor del Tratado en el territorio de los nuevos Estados federados) medidas de ayuda concretas aplicables en dichos Estados, habría debido notificar la medida a la Comisión, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 93, antes de asumir este compromiso jurídico, porque, desde 1958, Alemania está obligada a respetar el Tratado. Es sin embargo innegable que esta notificación nunca ha tenido lugar.

Por lo tanto, en la medida en que contiene elementos de ayuda, el programa de compra de tierras es ilegal.

VI

La ilegalidad de una ayuda no prejuzga la compatibilidad de esta ayuda con el mercado común de conformidad con el artículo 92 del Tratado, que se declaró aplicable a la agricultura, al igual que los artículos 93 y 94, sobre la base del artículo 42. Esta cuestión se examinará posteriormente. En una primera etapa habrá que determinar en qué medida el programa de compra de tierras implica disposiciones que no reúnen los presupuestos de hecho del apartado 1 del artículo 92 del Tratado y que eluden así la determinación de su compatibilidad o incompatibilidad con el mercado común.

Tal puede ser el caso cuando un Estado se limita a restituir a un operador económico lo que anteriormente le había retirado (de forma ilegal). El ejemplo típico lo constituye, en este caso, la indemnización del daño (en especie o en efectivo) sufrido por el operador tras una expropiación o acción similar. Al iniciar el procedimiento, la Comisión indicó claramente que, siempre y cuando el importe de la compensación no fuera superior al perjuicio sufrido por el agente económico tras las intervenciones en cuestión, no puede tratarse de una acción que consiste en favorecer a los beneficiarios según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. En este caso, no habrá pues ayuda. En este contexto, la Comisión constata que este principio nunca ha sido cuestionado ni por Alemania ni por los restantes interesados.

Al mismo tiempo la Comisión había precisado expresamente que la orden de pago de la compra de tierras en condiciones preferentes era tal que daba lugar a una presunción de existencia de ayuda.

Ahora bien, en este contexto, la Comisión constata que absolutamente ninguno de los interesados, ni Alemania ni ninguno de los demás interesados, contradijo la hipótesis de la presunción de existencia de ayuda.

Por lo tanto, la Comisión considera que no existe motivo para modificar su punto de vista a este respecto. La Comisión parte, pues, del presupuesto de la existencia de una ayuda, a menos que sea posible comprobar que se trata exclusivamente de una medida destinada a compensar daños resultantes de expropiaciones o acciones análogas.

El criterio adoptado a este respecto por la Comisión es el del Derecho nacional, en el presente caso, el Derecho alemán. Será por ello preciso aportar a la Comisión la prueba innegable de que el Derecho nacional reconoce a las distintas categorías de personas mencionadas en el programa de compra de tierras la calidad y la capacidad de obtener una compensación. Existen básicamente cinco grupos de personas en cuestión.

1. **Refundadores sin derecho a restitución**

Los refundadores sin derecho a restitución son los antiguos propietarios de explotaciones agrícolas que fueron expropiados entre 1945 y 1949 [1]. Por regla general, se trataba de explotaciones cuyo tamaño alcanzaba por lo menos 100 hectáreas.

Este grupo de personas no ha recuperado hasta hoy las explotaciones. El daño sufrido es, por lo menos, igual al valor de los activos de las explotaciones expropiadas.

Al iniciar el procedimiento, la Comisión había señalado que, para esta categoría de personas, el provecho consiste «sólo [en el] derecho de readquisición, en condiciones preferentes, de una parte de sus tierras».

Ni Alemania ni los demás interesados lo pusieron en duda. Del mismo modo, la conclusión que se sacó, que precisaba que «la ventaja ofrecida queda por debajo del valor de los bienes expropiados» [2], no ha sido impugnada por ninguno de los interesados previamente mencionados.

No existiendo observaciones contrarias ni otros aspectos dignos de mención, la Comisión no ve ninguna razón para abandonar su punto de vista inicial. La Comisión había establecido claramente que estas compensaciones no hacían más que reflejar los principios de Derecho en materia de protección de la propiedad comunes a todos los Estados miembros.

[1] Incluidos los «antiguos dueños».
[2] DO C 215 de 10.7.1998, p. 12, punto 1 de la sección III.

Por estas razones, la Comision constata que, en el caso de los refundadores sin derecho a restitución, no se dan los elementos que permiten hablar de una ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

2. **Refundadores con derecho a restitución**

Los refundadores con derecho a restitución son las personas expropiadas después de 1949 y que poseen el derecho a restitución al amparo de la Ley sobre el patrimonio.

Dentro de esta categoría, la Ley establece una distinción entre las personas cuyo derecho a restitución es practicable y aquellas para quienes no lo es.

Por lo que se refiere a los refundadores con derecho a restitución no practicable, es evidente que una persona expropiada con un derecho a restitución que no puede ejercer se encuentra prácticamente en la misma situación que una persona sin derecho a restitución. Resulta de lo dicho que la persona reinstalada con derecho a restitución no practicable debe, pues, asimilarse a una persona reinstalada sin derecho a restitución.

De lo que precede se desprende que las conclusiones expuestas en el punto 1 antes citado son aplicables a la subcategoría específica de los refundadores con derecho a restitución.

Por lo que se refiere al fundamento del derecho de adquisición de los demás refundadores con derecho a restitución, es decir, aquellos cuyo derecho es practicable, se pudo constatar una diferencia de puntos de vista entre las autoridades alemanas y la mayor parte de los interesados en el procedimiento, ya que unos afirmaban la existencia del Derecho en cuestión y otros la impugnaban. El desacuerdo se refiere a la interpretación del derecho nacional, con respecto a la cual ninguna de las dos partes presentó jurisprudencia de los tribunales superiores. En este caso, la Comisión no tiene que pronunciarse sobre la interpretación del Derecho nacional.

Sin embargo, dado que Alemania parte del principio de la existencia de derecho de adquisición, no se puede excluir que en realidad, esta categoría de personas pueda efectivamente sacar provecho de la compra de tierras en condiciones preferentes.

En este caso, no queda excluida de ninguna manera la existencia de una ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92. En el contexto de esta subcategoría específica de refundadores con derecho a restitución, es necesario examinar cada caso particular, ya que la Comisión no dispone de ningún punto de referencia que le permita establecer con certeza que, en todos los casos, el beneficio producido por la compra de tierras en condiciones preferentes en relación con el derecho a restitución (ejercido) es (siempre) igual o inferior al perjuicio causado por la expropiación (o por el daño de pertenencias de inventario).

Este resultado no se ve afectado por las «importantes ayudas a la adaptación» concedidas a las explotaciones agrícolas de los nuevos Estados federados a partir de 1990, invocadas por los interesados en el procedimiento. Estas ayudas no están destinadas a compensar las pérdidas de patrimonio sufridas por los beneficiarios antés de la unificación y no entran, consecuentemente, en consideración. Si bien lo que precede revela elementos constitutivos de ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92, la existencia de una posible compatibilidad de la ayuda con el mercado común no ha sido, sin embargo, abordada. Esta cuestión será objeto de las secciones siguientes.

3. **Nuevos fundadores**

Los nuevos fundadores son personas que, hasta el momento del cambio, trabajaban en una LPG o en una explotación colectiva (VEG) y que antes no poseían explotaciones agrícolas, pero que actualmente se han establecido en una nueva explotación agrícola.

No se ha expropiado nunca a estas personas. En tiempos de la RDA, sencillamente no podían constituir una propiedad agrícola o forestal. Las autoridades alemanas hablan a este respecto de «oportunidades perdidas» ([1]).

Por lo tanto, según el Derecho alemán, esta categoría de personas no puede beneficiarse de compensación pecuniaria alguna ([2]).

Esto nadie lo impugna.

En relación a esto, al iniciar el procedimiento, la Comisión había señalado lo siguiente:

«A este respecto, la Comisión desea hacer constar que probablemente casi todos los ciudadanos de la antigua RDA, en la medida en que ésta aplicó el sistema comunista de economía planificada, perdieron oportunidades, independientemente del sector en que trabajaran. [. . .]

[. . .] Tras examinar el concepto de perjuicio según la jurisprudencia citada, la Comisión no puede excluir en ningún caso la existencia de ayudas con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE.».

Después de haber analizado las observaciones y los comentarios de todos los interesados, la Comisión no ve razones para abandonar su punto de vista actual. Ninguno de los interesados consiguió defender que, para este tipo de «daños», el Derecho alemán prevea una obligación de compensación. Es cierto que el

([1]) DO C 215 de 10.7.1998, p. 13, punto 5 de la sección III.
([2]) DO C 215 de 10.7.1998, p. 10, punto 2 de la sección II.

restablecimiento de la propiedad privada y estructuras equilibradas de la propiedad podría considerarse como la reparación en sentido amplio de un daño. El Derecho alemán no considera, sin embargo, que tal acción deba obligatoriamente ser financiada por fondos públicos, lo que parece por otra parte imposible de realizar en la práctica. En caso contrario, todos los operadores de los demás sectores económicos deberían beneficiarse de una «indemnización» porque se les impidió ejercer libremente una actividad económica durante cuarenta años.

Esta es la razón por la que no es posible suscribir el dictamen según el cual las consideraciones expresadas por la Comisión con respecto a la compensación del perjuicio son estrechas de miras y no tienen en cuenta las especificidades de la transformación y la integración en un contexto de economía de mercado de una parte del país forjada por una economía nacionalizada.

La Comisión confirma su apreciación, según la cual la venta subvencionada de tierras agrícolas o forestales a los nuevos fundadores constituye una ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. La cuestión de la compatibilidad de esta medida con el mercado común se examinará en las secciones siguientes.

Las consideraciones anteriormente mencionadas se aplican naturalmente *a fortiori* a dos subcategorías de nuevos fundadores, a saber, los que, procedentes de Occidente, se fueron a Alemania del Este poco antes de la fecha del 3 de octubre de 1990 (y a los que no se impidió nunca constituir propiedades agríicolas o forestales) y los que, en la fecha de referencia, no estaban aún en edad de ejercer una profesión o de trabajar (por ejemplo, los jóvenes en edad escolar).

4. **Refundadores residentes**

Los refundadores residentes son los propietarios de tierras agrícolas que recuperaron sus tierras de las LPG y que refundaron su explotación. Alemania alegó que, para esta categoría de personas, el perjuicio reside en el hecho de que también, por regla general, tuvieron que sufrir graves deterioros del valor de sus explotaciones iniciales, que no fueron objeto de compensación pecuniaria. Por otra parte, a menudo no se produce un reembolso completo de los equipamientos aportados a la cooperativa agraria.

Sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal constitucional alemán, algunos interesados objetaron que el ordenamiento jurídico alemán ya prevé un derecho a la indemnización de los daños de inventario, lo que Alemania no negó. Alemania alegó, con todo, que el derecho a una prestación no puede asimilarse a su ejecución, un punto de vista que la Comisión comparte.

Alemania, sin embargo, no adujo hechos que permitieran deducir que, en los casos típicos, la ejecución de tales derechos no se verifica en la práctica. En opinión de la Comisión, cabría esperar que, en un Estado de Derecho como Alemania, la administración respetara aún más escrupulosamente las leyes en los casos de aplicación general.

A falta de indicaciones en sentido contrario, la Comisión debe pues suponer que, como regla general, se concede una compensación por daños de inventario. La Comisión admite, sin embargo, que puede no ser así en determinados casos particulares, debido a una compensación inexistente o insuficiente. En definitiva, la Comisión parte, pues, del principio de que —siempre y cuando los daños de inventario constituyan la regla— está garantizada una compensación al amparo de la Ley de adaptación de la agricultura, de modo que los efectos de la presente medida no se sitúen por debajo de los daños causados por la pérdida o la destrucción de los bienes de inventario, sino que excedan, por el contrario, el límite máximo de daños. En este caso, la existencia de una ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado debería preverse, siempre sobre la base de los casos que constituyen la regla. No hay que perder de vista, sin embargo, los casos particulares, sobre todo teniendo en cuenta que pueden existir deterioros del patrimonio. En tal situación, es necesario proceder a cálculos precisos relativos al caso particular. Como los deterioros (daños de inventario/daños del patrimonio) pueden producirse tanto de manera acumulativa como alterna y que las ventajas pueden igualmente acumularse (Ley de adaptación de la agricultura/Ley de compensaciones e indemnizaciones), procede efectuar un cálculo que se refiera a cada caso particular para establecer si el conjunto de los beneficios es inferior o no a los daños totales. En función del resultado obtenido, sería posible determinar si se trata de una simple compensación o de una ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. La cuestión de la compatibilidad de una posible ayuda con el mercado común debería examinarse separadamente.

5. **Personas jurídicas**

Las personas jurídicas pueden también beneficiarse de la compra de tierras a precios preferentes, siempre y cuando cumplan ciertas condiciones fijadas por el legislador. De acuerdo con estas condiciones, un 75 % del capital de la persona jurídica en cuestión debería encontrarse en manos de personas residentes el 3 de octubre de 1990.

Algunos interesados alegaron que, contrariamente a la mayoría de los ciudadanos de la antigua RDA, las personas jurídicas no sufrieron ningún perjuicio a título individual, lo que Alemania no impugnó.

Si y en la medida en que las personas jurídicas favorecidas no han sido víctimas de expropiaciones o acciones equiparables a una expropiación, conviene partir del principio, de acuerdo con la hipótesis anteriormente mencionada, de que, según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, no debe excluirse *a priori* una ayuda. Esto es lo que la Comisión destacó expresamente con respecto a esta categoría de beneficiarios en la apertura del procedimiento de examen ([1]).

La Comisión opina, sin embargo, a pesar de todos los reparos sobre posibles abusos, que, en circunstancias precisas y bien definidas, pueden no hallarse reunidos los elementos constitutivos de una ayuda, aunque la persona jurídica no perjudicada participe en la adquisición preferente de tierras. Tal puede ser, por ejemplo, el caso cuando una persona reinstalada sin derecho a restitución o una persona residente en el lugar que le sea equiparable (a saber, una persona reinstalada con derecho a restitución no practicable) decida encargar a la persona jurídica de la que forma parte adquirir en régimen de favor las tierras que le corresponden.

El hecho de que una persona reinstalada sin derecho a restitución o una persona residente en el lugar que le sea equiparable hagan inscribir en el registro de propiedad de la tierra el nombre de la persona jurídica a la que pertenece en vez del suyo es irrelevante para el Derecho comunitario (intermediación de compra).

La Comisión examinó con especial atención las numerosas observaciones efectuadas por interesados que indicaban que un régimen de este tipo constituye una invitación a abusar de las disposiciones en materia de ayuda o a eludirlas. En primer lugar, conviene repetir aquí que, en este caso, el análisis concierne exclusivamente a la delimitación entre compensación y ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92, y que no se trata de constatar la compatibilidad con el mercado común.

Por lo que se refiere a los reparos respecto a los abusos, la Comisión constata lo siguiente: sólo hay ausencia de ayuda si y en la medida en que pueda excluirse con certeza una doble adquisición por el asociado y por la persona jurídica. En este contexto, se entiende por «doble adquisición» el hecho de que la compra pueda ser efectuada tanto por el asociado como por la persona jurídica. Si tal fuera el caso, la Comisión no puede en modo alguno excluir la existencia de ayuda con respecto a la persona jurídica. En cambio, en el supuesto de que quedara excluida la doble adquisición, la persona jurídica no dispondría de un volumen máximo de adquisición mayor (por término medio, un máximo de 140 hectáreas) que aquel que habría tenido su asociado (si hubiera estado autorizado a comprar).

Habida cuenta de estas condiciones, la Comisión considera que no es indispensable fijar una fecha de referencia en la que la sociedad debe haber estado constituida o en la cual la persona residente en el lugar deba haber estado afiliada a la persona jurídica, tal como han exigido algunos interesados en el proceso. Será necesario, sin embargo, que las autoridades alemanas envíen cada año a la Comisión un informe que certifique el cumplimiento de las condiciones previamente mencionadas.

Habida cuenta de las condiciones anteriormente mencionadas, la Comisión juzga sin fundamento las objeciones de los interesados según las cuales, en caso de participación totalmente insignificante en la persona jurídica, se daría una violación del principio de proporcionalidad, porque el conjunto de la persona jurídica sería considerado como perjudicado y se beneficiaría así de la ayuda.

Como ya se mencionó anteriormente, de ninguna manera la Comisión parte automáticamente del principio de un perjuicio sufrido por la persona jurídica (en forma de expropiación o acción equivalente). Por añadidura, la persona jurídica no puede adquirir más tierras que los refundadores sin derecho a restitución (o las personas asimiladas) en calidad de asociados. En los demás casos, la Comisión remite a la norma del 7 % prevista por la Ley.

Finalmente, se recuerda que, en virtud del modelo antes indicado, sólo es posible excluir de forma absoluta la existencia de ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, a favor de una persona colectiva en el caso de que ésta cuente entre sus miembros con al menos una persona reinstalada sin derecho a restitución (o con una persona reinstalada con derecho a restitución no practicable) y que detente el capital social previsto por la Ley.

En el caso de los demás asociados contemplados en los puntos 2, 3 y 4, la Comisión no puede excluir e incluso puede presumir, por las razones que en ellos se exponen, la existencia de una ayuda en favor de la persona jurídica. En estos casos queda por establecer la compatibilidad de la medida con el mercado común.

Como conclusión relativa a los problemas planteados en la presente sección, la Comisión puede excluir con certeza la existencia de una ayuda según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado sólo en el caso de los refundadores sin derecho a restitución, de los refundadores con derecho a restitución que pueden asimilárseles y de las personas jurídicas que cuenten entre sus asociados con al menos una de las personas previamente mencionadas. No es posible llegar a la misma conclusión tratándose de beneficiarios de cualquier otro tipo.

([1]) DO C 215 de 10.7.1998, p. 12.

En la medida en que no sea posible excluir la existencia de una ayuda, son aplicables las disposiciones en materia de competencia previstas en las artículos 92, 93 y 94 del Tratado.

El apartado 1 del artículo 92 del Tratado prohíbe en principio cualquier ayuda otorgada por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falsee o amenace con falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

Como se precisó en la apertura del procedimiento ([1]), la existencia de una ayuda se mide en función de la ventaja que reporta al receptor y no de los objetivos y consideraciones de orden económico de los Estados miembros. Alemania pone en duda los efectos positivos del programa de compra de tierras.

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión relativa a los elementos de ayuda contenidos en ventas de tierras y edificios por las autoridades públicas ([2]), la Comisión puede partir del principio de que las expropiaciones de tierras contienen elementos de ayuda:

a) si éstas no se han realizado en el marco de un procedimiento de oferta abierto e incondicional que preveía la venta al licitador con la oferta más alta o al único licitador,

o bien

b) si en ausencia de tal procedimiento, la venta no se ha efectuado al menos según el valor de mercado establecido por expertos independientes.

En el caso presente, la Comisión se inclina más bien en favor de la hipótesis de la existencia de una ventaja resultante del programa de compra de tierras.

Es cierto que el beneficiario ya podía disponer anteriormente de las tierras en cuestión en su calidad de arrendatario, pero, en este caso, la propiedad viene a añadirse a la detentación. El simple derecho a detentar debe oponerse a la propiedad, que se basa en un derecho más sólido, atribuido al arrendatario.

El propietario no sólo tiene más derechos que el tenedor; su posición es mejor, en especial a nivel económico. Si el programa de compra de tierras no contuviese ningún elemento de trato preferente, los interesados y los compradores de estas tierras serían escasos; lo cierto es, en cambio, que el programa de compra de tierras suscitó un vivo interés.

El propio Gobierno alemán admitió en sus observaciones que las tierras adquiridas pueden servir de capital social. Además, pueden también facilitar el acceso a capitales suplementarios de terceros.

Todo ello afianza a la Comisión en la opinión que había formulado en la apertura del procedimiento de examen ([3]), según la cual la adquisición a precio preferente de tierras agrícolas y forestales permite a los beneficiarios constituir un capital de explotación y, por lo tanto, también un capital social. La Comisión mantiene ese punto de vista.

Por otra parte, la referencia a cargas que recaen sobre las tierras adquiridas (en particular, la prohibición de enajenar durante veinte años) no modifica de ningún modo la comprobación fundamental de la existencia de ayuda.

Este tipo de cláusula aplicado, en otros contextos, a las ayudas a las inversiones o a las compras de tierras a precio preferente no es desconocido de la Comisión.

El objeto de tal cláusula antiespeculativa es precisamente impedir que el beneficio adquirido sea inmediatamente convertido en efectivo. El agricultor o el silvicultor deberá explotar las tierras que adquirió en condiciones preferentes para garantizar así sus medios de existencia y no puede obtener ningún lucro a través de la especulación. Ahora bien, la existencia de esta cláusula antiespeculativa es un indicio precisamente de que el programa de compra de tierras contiene una ventaja económica. El nivel (la intensidad) de esta ventaja se examinará más adelante.

Uno de los interesados opina que las tierras adquiridas no ofrecen además ninguna garantía suplementaria en la constitución de capital, ya que los bancos «dudan» en proponer créditos para las superficies compradas.

Este es otro de los argumentos que la Comisión no puede suscribir. Es cierto que la prohibición de enajenar inscrita en el registro de propiedad de la tierra constituye una dificultad; con todo, se trata de una dificultad limitada en el tiempo. El terreno libre de cargas puede ser objeto de cargas como todos los demás. Por otra parte, como uno de los demás interesados señaló con mucha razón, nada se opone a recurrir a créditos de rango más bajo, incluso durante los veinte años de prohibición de venta (a pesar de la anotación de la limitación de enajenar ante la BVVG que es generalmente poco eficaz o termina por ser suprimida), lo que Alemania no pone tampoco en duda.

([1]) DO C 215 de 10.7.1998, p. 17.
([2]) DO C 209 de 10.7.1997, p. 3.
([3]) DO C 215 de 10.7.1998, p. 13.

En la medida en que el análisis efectuado hasta ahora ha revelado la existencia de ayudas, se trata de ayudas que falsean o amenazan con falsear la competencia favoreciendo a ciertas empresas o a ciertas producciones. Según el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, basta con que amen con falsear la competencia.

La distorsión de la competencia o, por lo menos, la amenaza de distorsión se derivan de la mejor situación económica en la que se encuentran los compradores de tierras a precio preferente en comparación con sus competidores que no pudieron beneficiarse de un apoyo similar.

A eso, Alemania responde que en el «supuesto» de adquisición mediante capitales prestados, la comparación entre el coste de los intereses a pagar y los arrendamientos actuales conduce a la «neutralidad en términos de lucro», de modo que la estructura de producción y los costes de explotación permanecen inalterados.

Este argumento no es convincente, porque se limita a prever una de las distintas hipótesis de adquisición. Varios interesados señalaron que los beneficiarios (en particular, los sucesores de las LPG) pueden estar en perfectas condiciones de pagar el precio de compra a través de sus propios recursos. El recurso al crédito no es, por tanto, indispensable en todos los casos.

Además, conviene destacar que la «neutralidad en términos de lucro» no ha sido documentada ni afirmada para cada caso particular, de modo que no se encuentra de forma alguna excluida la existencia de una influencia sobre la estructura de los costes de explotación.

La Comisión no puede suscribir la valoración según la cual el nivel de los precios y el margen permanecen inalterados. Lo mismo vale para la afirmación según la cual la compra de tierras en condiciones preferentes permite a la explotación realizar gastos menores para los factores de producción y presentar así en el mercado una oferta de productos agrícolas más ventajosa.

Uno de los interesados alegó que «en casi todas las regiones de la Unión la compra de tierras agrícolas desemboca en un encarecimiento de la producción que tiene una influencia negativa sobre la competencia». Si, a través esta afirmación, el interesado pretende mantener seriamente que la compra de tierras a precio preferente en Alemania del Este —y es solamente de eso de lo que se trata en este caso— debilita la posición competitiva de las explotaciones interesadas, hay que plantearse por qué razón las explotaciones en cuestión participan en el programa de compra de tierras.

Por otra parte, el argumento según el cual el triple del valor unitario, que constituye el precio al cual los beneficiarios de la EALG pueden comprar las tierras, es más elevado que el valor comercial que alcanzan por término medio las tierras en Francia, España, el País de Gales y Escocia, no es pertinente.

Las disposiciones en materia de vigilancia de las ayudas deben basarse en la situación real de la economía en los distintos Estados miembros y en las distintas regiones de Europa. Por toda una serie de razones, el derecho de competencia no puede tener por objeto y por objetivo uniformar la diversidad objetiva de las condiciones de competencia [1] y establecer una semejanza absoluta.

Al iniciar el procedimiento, la Comisión expresó la opinión de que «El perjuicio del mercado común puede suponerse cuando el beneficiario de la ayuda compite con empresas de otros Estados miembros. En opinión de la Comisión, la compra de tierras a precio reducido autorizada por la Ley tiene unos efectos que alcanzan a los otros Estados miembros debido al volumen de la compra, sobre todo en el caso de las empresas sucesoras de cooperativas agrarias (LPG). En cambio, las empresas extranjeras, al no verse favorecidas, resultan perjudicadas respecto a los beneficiarios.».

A este respecto, conviene destacar que una ayuda comparativamente escasa no excluye necesariamente que los intercambios entre Estados miembros puedan sufrir un perjuicio.

Las observaciones realizadas hasta ahora no ofrecen motivo a la Comisión para renunciar a esta posición.

Por tanto, el programa de compra de tierras responde a los criterios incluidos en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, con excepción de las medidas previstas en favor de los refundadores sin derecho a restitución, los refundadores con derecho a restitución que puedan asimilárseles y las personas jurídicas que cuenten entre sus asociados con alguna de las personas previamente mencionadas.

VII

Existen, con todo, excepciones o exenciones al principio general de la incompatibilidad con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

1. **Exención con arreglo a la letra c) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado**

De acuerdo con la letra c) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado, las ayudas concedidas a la economía de algunas regiones de la RFA afectadas por la división de Alemania son compatibles con el mercado común siempre y cuando sean necesarias para compensar las desventajas económicas causadas por esta división.

[1] Asuntos 6/69 y 11/69: Banque de France, (Recopilación 1969, pp. 523 y ss.).

En este contexto, al iniciar el procedimiento de examen la Comisión alegó que tanto la letra como el espíritu de la letra c) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado contemplaban las consecuencias directas de la división de Alemania, pero no la compensación más amplia por la mala situación económica en los nuevos Estados federados. Además, no existe el vínculo de causalidad necesario entre la división y las desventajas económicas, dado que las empresas de la antigua RDA se ven afectadas no por la división, sino, por el contrario, por la supresión de la división. Los déficit económicos se deben al sistema comunista de economía planificada y no son imputables a la división de Alemania.

La ausencia de capital de explotación y capital social tienen su origen en la estructura de propiedad socialista de la RDA y no es una consecuencia de la división de Alemania.

Alemania opina que el estancamiento de la antigua RDA y la creación de una economía central de Estado están indisolublemente vinculados y deben considerarse como un proceso homogéneo. Es no obstante innegable que las insuficiencias del sistema económico intervencionista se prolongaron más allá de la existencia de la RDA. Las desventajas económicas permanecen condicionadas por la división, pero se engloban en todas las categorías de desventajas previstas por el programa de compra de tierras.

A eso conviene oponer, en primer lugar, que la disposición en cuestión debe interpretarse en sentido estricto y que tan sólo constituye una excepción al principio de la prohibición de las ayudas enunciado en el apartado 1 del artículo 92.

Antes de la unificación de Alemania, el contenido normativo de esta disposición se limitaba solamente a los territorios de la antigua RFA situados cerca de la frontera interior (*Zonenrandgebiete* y Berlín Oeste), desfavorecidos tras la división de Alemania. Incluso en el caso de que la disposición siguiera siendo aplicable, su mantenimiento después de la reunificación alemana ya sólo justificaría la inclusión de los territorios de la antigua RDA que se encuentran cerca de esta zona fronteriza.

En ningún caso se puede invocar esta disposición para justificar una extensión a la totalidad del territorio de la antigua RDA. Ahora bien, el presente programa de compra de tierras tiene precisamente por objeto la venta subvencionada por el Estado de tierras en todo el territorio de la antigua RDA.

Además, la Comisión indica que no está demostrada la existencia de un vínculo necesario de causa a efecto entre la división de Alemania y las desventajas en la totalidad del territorio de la antigua RDA. Es cierto que la división hizo surgir dificultades, sobre todo en el ámbito de las infraestructuras (solución de continuidad) y de los mercados (compartimentación), dificultades que ahora ya se pueden dar por superadas. Los problemas económicos con los que se enfrenta aún hoy la antigua RDA son repercusiones directas del régimen político y económico anterior (y no de la división de Alemania) o, en rigor, de las consecuencias de la supresión de esta división, ya que, en realidad, se deben a otras causas surgidas posteriormente.

Por estas razones, la Comisión se atiene a su práctica constante, según la cual la letra c) del apartado 2 del artículo 92 no es aplicable a la totalidad del territorio de la antigua RDA ([1]).

2. **Exención con arreglo a la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado**

Según la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, son compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las cuales el nivel de vida es anormalmente bajo en relación con el conjunto de la Comunidad. Como ya indicaba la Comunicación que iniciaba el procedimiento ([2]), esta disposición regula solamente las ayudas regionales en favor de regiones especialmente desfavorecidas de la Comunidad. Estas medidas deben aplicarse en el marco de programas de política regional amplios y con objetivos concretos, y tienen normalmente por objeto la creación de empleos y la ayuda a las nuevas inversiones en todos los sectores.

A este respecto, la Comisión se atiene a su constatación de que no ha sido demostrada la existencia de este componente de ayuda en el ámbito de la política regional. Por el momento, el programa de compra de tierras se limita a regular el futuro régimen de propiedad de las superficies que eran antes «propiedad del pueblo». No ha quedado demostrada ninguna mejora de la estructura económica regional.

Además, no existe ningún vínculo entre el programa de compra de tierras y las condiciones económicas generales previamente mencionadas relativas a las empresas beneficiarias.

La cuestión de saber en qué medida la compra de tierras en condiciones preferentes por los nuevos fundadores y por las empresas sucesoras de las LPG

([1]) Véanse: documento SG(94) D/5981, p. 2 (Comunicaciones Tettau/Baviera); Decisión 92/465/CEE de la Comisión (Potsdamer Platz) (DO L 263 de 9.9.1992, p. 15); Opel-Eisenach (DO C 43 de 16.2.1993, p. 14); Jena (DO C 97 de 6.4.1993, p. 7); Ródano Rhotex (DO C 210 de 4.8.1993, p. 11); SST-Garngesellschaft (DO L 114 de 5.5.1994, p. 21); Volkswagen I (DO L 385 de 31.12.1995, p. 1) y Deggendorf (DO L 386 de 31.12.1994, p. 13).

([2]) DO C 215 de 10.7.1998, p. 15.

puede mejorar el nivel de vida o la situación del mercado del empleo en los nuevos Estados federados permanece sin respuesta. Ahora bien, la adecuación fundamental de la ayuda para lograr este objetivo constituye la condición justificante según lo dispuesto en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Por estas razones, no puede invocarse aquí la existencia de elementos constitutivos de un caso de excepción; por lo demás ni las autoridades alemanas ni otros interesados lo han hecho.

3. **Excepción con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado**

De acuerdo con la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, las ayudas estatales destinadas a facilitar el desarrollo de algunas actividades o algunas regiones económicas pueden aprobarse si no alteran las condiciones de los intercambios en contra del interés común.

La letra c) del apartado 3 del artículo 92 es aplicable, en particular, cuando la ayuda en cuestión permite remediar las debilidades estructurales de dichas actividades o regiones económicas.

La situación jurídica determinante en la fecha de la entrada en vigor de la EALG permitía en principio a la Comisión, en virtud del apartado 1 del artículo 35 en relación con el apartado 5 del artículo 12 ([1]) del Reglamento (CEE) nº 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas ([2]), considerar compatibles con el mercado común y autorizar las ayudas a la compra de tierras como ayudas a la inversión ([3]), siempre y cuando la intensidad de la ayuda no sobrepasara un 35 % [75 % en las regiones desfavorecidas ([4])].

Por lo que se refiere a las medidas forestales en general, el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2080/82 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se instituye un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura dispone que los Estados miembros pueden adoptar medidas de ayuda suplementarias cuyas condiciones de concesión se aparten de las allí previstas o cuyo importe exceda los límites máximos, con tal que estas medidas sean conformes con los artículos 92, 93 y 94 del Tratado. En este ámbito, es una práctica corriente de la Comisión no plantear objeción respecto a las ayudas a las inversiones que pueden alcanzar hasta un 100 % de los costes de la medida en cuestión ([5]). La Comisión indica sin embargo, con carácter preventivo, que esta política podría probablemente verse modificada a corto plazo.

En este caso, la venta a precio preferente de superficies forestales debe considerarse como «una modalidad de concesión que se aleja de las allí previstas».

Las ayudas estatales —cualquiera que sea su naturaleza— no pueden, sin embargo, invocar una exención en virtud del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, si y en la medida en que sean discriminatorias y violen el Tratado.

Por lo tanto, antes de preguntarse si las normas específicas de la Comisión anteriormente mencionadas se tuvieron en cuenta en la definición de la adquisición a precio preferente de tierras agrícolas o forestales, la Comisión debe examinar la cuestión prioritaria de si tienen un efecto discriminatorio según las disposiciones del Tratado.

3.1. *Discriminación*

Al iniciar el procedimiento, la Comisión había expresado dudas en cuanto a la compatibilidad con algunos artículos del Tratado (en particular, los artículos 52 y 6) de la condición relativa a la residencia de los nuevos fundadores o de la detentación de 75 % de las partes sociales de las personas jurídicas en la fecha de referencia del 3 de octubre de 1990. En este contexto, había recordado que los artículos 52 a 58 prevén la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento. Esto se aplica a la fundación o a la construcción de empresas, establecimientos principales y sucursales o filiales. Según una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ([6]), el concepto de libertad de establecimiento puede también comprender la adquisición de bienes inmuebles para la realización de un objetivo económico ([7]). Al mencionar las «restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro», la disposición hace claramente referencia a la nacionalidad ([8]) y prohíbe toda discriminación a este respecto. La prohibición de toda discriminación no se refiere sólo

([1]) Actualmente letra a) del apartado 2 del artículo 12 del Reglamento (CE) nº 950/97.
([2]) Véanse las ayudas N 682/97, N 156/97, N 797/96 y N 940/96.
([3]) Véanse los criterios expuestos en el inciso i) del punto 18 del anexo de la Comunicación de la Comisión de 1979 (DO C 31 de 3.2.1979).
([4]) En los nuevos Estados federados, solamente alrededor de la mitad de la superficie total se clasifica como zona desfavorecida; véanse los artículos 2 y 3 de la Directiva 75/268/CEE [actualmente anexo del Reglamento (CE) nº 950/97].
([5]) Véanse las ayudas N 567/97, N 752/96, N 750/96, N 646/96 y N 153/96.
([6]) Asunto 305/87: Comisión contra República Helénica (Recopilación 1989, pp. 1461 y ss.).
([7]) Programa general para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento de 1962 (DO 2 de 15.1.1962, p. 36/62).
([8]) Por lo que se refiere a las personas jurídicas, según el artículo 58, la nacionalidad de una sociedad debe determinarse en función del ordenamiento del Estado miembro en base al cual se ha constituido así como en función de su sede social y su administración central.

a las discriminaciones directas, sino que se refiere también a las discriminaciones subrepticias. Existe discriminación subrepticia basada en la nacionalidad cuando «el criterio de distinción aplicado logra el mismo resultado que la aplicación de una discriminación basada en la nacionalidad» ([1]), es decir, cuando la distinción no se basa directamente en la nacionalidad, sino en criterios característicos que solamente los nacionales o, por el contrario, solamente los extranjeros pueden satisfacer (por ejemplo, en el caso de requisitos relativos al lugar de origen o de residencia).

La letra h) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado estipula que la Comisión debe garantizar que las condiciones de establecimiento no queden falseadas por ayudas concedidas por los Estados miembros. En aplicación de esta disposición y por su programa general para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento de 1962 ([2]), el Consejo estipuló que deben eliminarse las disposiciones reglamentarias o administrativas que excluyen, limitan o supeditan a determinadas condiciones el acceso o el ejercicio por extranjeros de una actividad por cuenta propia. Entre estas disposiciones o prácticas figuran también las ayudas estatales directas o indirectas, como la concesión de subvenciones a la compra de tierras.

La prohibición de las restricciones a la libertad de establecimiento contemplada en los artículos 52 a 58 tiene por objeto principal reservar a las empresas en cuestión el mismo trato que a las empresas que tienen su sede en el Estado de recepción. Ahora bien, el régimen en cuestión prevé que solamente los residentes pueden beneficiarse de las medidas contempladas en el apartado 2 del artículo 3 de la Ley de compensaciones. Para poder beneficiarse de este régimen, las sociedades que no tengan su sede en los nuevos Estados federados habrían debido transferirla a estas regiones, o las personas físicas su residencia principal, lo que, debido a las circunstancias políticas y económicas, era prácticamente imposible para las empresas extranjeras de la Comunidad Europea en la fecha de referencia del 3 de octubre de 1990. Por lo tanto, la Ley favorece a las personas físicas y jurídicas de los nuevos Estados federados en relación con aquellas que no tienen sede o residencia en Alemania y pueden constituir una infracción de la prohibición de discriminación prevista por los artículos 52 a 58 del Tratado, según lo establecido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 7 de junio de 1996, pronunciada en el asunto C-107/94: (Asscher) ([3]).

Si bien es cierto que, *de jure*, les era posible a todos los ciudadanos de la Unión Europea probar que su residencia principal estaba en el territorio de la antigua RDA el 3 de octubre de 1990, esta condición sólo la cumplían *de facto*, casi exclusivamente, ciudadanos alemanes, y sobre todo aquellos cuya residencia previa estaba en los nuevos Estados federados.

Por lo tanto, esta condición produce un efecto de exclusión respecto a las personas que no satisfacen el criterio de residencia.

Es cierto que, al referirse a la jurisprudencia en la materia ([4]), la Comisión admitió que criterios de distinción tales como el lugar de residencia o el lugar de origen no constituyen una discriminación ilícita indirecta basada en la nacionalidad cuando los criterios de distinción (y, en consecuencia, el tratamiento diferenciado) corresponden a diferencias pertinentes de situación.

El criterio de distinción de «residencia en el lugar el 3 de octubre de 1990» sólo puede justificarse si es a la vez necesario y adecuado para realizar el objetivo perseguido por el legislador. Una medida no es necesaria si el objetivo fijado por el legislador puede también lograrse con la aplicación de una disposición más ligera, es decir, menos vinculante, de la misma naturaleza.

Según el Gobierno federal, «al fijar la fecha del 3 de octubre de 1990, [. . .] el legislador quiso procurar que todas las personas interesadas, o las familias de éstas, que habían vivido y trabajado durante décadas en la RDA, pudieran participar en el pacto social de compensación a establecer entre ellas y los antiguos propietarios.».

El objetivo consistía, pues, en permitir que se beneficiaran del programa las personas interesadas o las familias de éstas que habían vivido y trabajado durante décadas en la RDA.

Alemania justifica esta manera de proceder por «la necesidad apremiante de garantizar una amplia continuidad social». Era necesario llegar a establecer «un pacto de compensación social». Debía prestarse una atención especial a los «compradores que ya residían desde hacía tiempo en la región». El legislador estaba autorizado «a garantizar la participación de los nuevos fundadores en el proceso de reestructuración, respecto a las tierras que se habían convertido en propiedad del Estado de la RDA».

([1]) Sentencia de 23 de febrero de 1994, asunto C-419/92: Scholz contra Opera Universitaria, (Recopilación 1994, p. I-505), apartado 7; sentencia de 23 de mayo de 1996, asunto C-237/94: O'Flynn (Recopilación 1996, p. I-2617), apartado 17.

([2]) DO 2 de 15.1.1962, p. 36/62.

([3]) Asunto C-107/94: Asscher (Recopilación 1996, p. I-3089), apartado 36.

([4]) Sentencia de 23 de mayo de 1996, asunto C-237/94: O'Flynn (Recopilación 1996, p. I-2617), apartados 20 y 21; sentencia de 12 de septiembre de 1996, asunto C-278/94: Comisión contra Reino de Bélgica (Recopilación 1996, p. I-4307), apartado 20.

A este respecto, la Comisión Europea destaca expresamente que admite sin reserva el objetivo perseguido por las medidas en cuestión. La adaptación de las estructuras de la propiedad de Alemania del Este al nuevo sistema económico es un objetivo perfectamente legítimo del legislador alemán. De hecho, la mayoría de los Estados miembros aplicaron reformas de propiedad de la tierra que permitían a los agricultores adquirir las tierras que explotaban. La Comisión respeta sin restricciones la intención de tener en cuenta un vínculo territorial del tipo referido.

Sin embargo, para lograr este objetivo, no habría sido necesario fijar la fecha de referencia del 3 de octubre de 1990 para la residencia en el lugar. En efecto, se habría autorizado a los nuevos fundadores o personas jurídicas, con arreglo el apartado 1 del artículo 3 de la Ley sobre compensación de costos, a participar en el programa de compra de tierras si, el 1 de octubre de 1996, hubieran arrendado a largo plazo [1] tierras anteriormente propiedad del pueblo, en vías de privatización por la Treuhandanstalt.

Durante este procedimiento de examen, algunos interesados llamaron expresamente la atención de la Comisión sobre el hecho de que la gran mayoría de los contratos de arrendamiento a largo plazo se establecieron con ciudadanos de Alemania del Este. Todas las cuestiones planteadas en materia de discriminación suscitaron por parte de Alemania una reacción pormenorizada y resuelta, pero esta última afirmación no fue objetada ni, menos aún, ocasionó una contestación motivada.

Resulta claramente de ello que la realización del objetivo fijado por el legislador, incluso reconociendo su legitimidad (a saber, la participación de los alemanes del Este en el programa de compra de tierras), no habría peligrado en la práctica de haber renunciado fijar la fecha de referencia del 3 de octubre de 1990.

Por lo tanto, en la medida en que la compra de tierras agrícolas o forestales sigue estando vinculada a la fecha de referencia del 3 de octubre de 1990, la Comisión considera que esta disposición no es necesaria y, por consiguiente, no está justificada.

Cuando la disposición relativa a la residencia en el lugar no coincide con la condición relativa a la existencia de un arrendamiento a largo plazo [2], se aplica lo siguiente:

Según la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, existe una discriminación prohibida por el Tratado cuando se dispensa un trato diferente a lo equiparable o un mismo trato a lo diferente [3].

La igualdad y desigualdad de trato deben poder justificarse por razones objetivas que se derivan objetivamente de los hechos correspondientes.

La Comisión ya manifestó que considera que la adaptación de las estructuras de la propiedad al nuevo sistema económico constituye un objetivo perfectamente legítimo.

Adaptar las estructuras de la propiedad ofreciendo a los que ya explotan las tierras a privatizar una posibilidad de adquisición privilegiada podría representar una medida justificable —en principio— habida cuenta de la existencia de un estrecho vínculo objetivo (arrendatario — futuro propietario).

En cualquier caso, la fecha del 3 de octubre de 1990 no está ligada a la existencia de una relación de arrendamiento (a largo plazo).

A la luz de lo que precede, la exclusión —*de facto* y *a priori*— de otros ciudadanos de la Comunidad no tiene justificación.

Resulta claramente de las consideraciones relativas a los nuevos fundadores [4] que un trato desigual basado en los daños sufridos es igualmente injustificable: comó algunos interesados indicaron con razón, los nuevos fundadores nunca fueron expropiados, al igual que sus competidores en los demás Estados miembros, hecho que la Comisión ya había establecido al iniciar el procedimiento [5].

Por estos motivos, la Comisión no puede suscribir el argumento que uno de los interesados había formulado, según el cual la Comisión querría «excluir del beneficio de la Ley» a los nuevos fundadores. La Comisión pretende solamente, en virtud de sus funciones, garantizar la aplicación de las disposiciones del Tratado. En definitiva, la Comisión se atiene a la comprobación de la existencia de una discriminación que infringe los artículos 52 a 58 del Tratado, debido al trato desigual injustificado dispensado a categorías de interesados básicamente idénticas [candidatos a compradores de Alemania (del Este)/candidatos a compradores de los demás Estados miembros] en el acceso a la compra de tierras en condiciones preferentes.

(1) Con excepción de la adquisición de superficies forestales por nuevos fundadores, de acuerdo con la letra b) del apartado 8 del artículo 3 de la Ley sobre compensación de costos.

(2) Letra b) del apartado 8 del artículo 3 de la Ley sobre compensación de costos.

(3) Véanse, por ejemplo, para el primer caso: asuntos 8/55 y 9/55: Federación Carbonera de Bélgica contra Alta Autoridad (Recopilación 1955/56, pp. 297 y 331); asunto 14/59: Société des Fonderies de Pont-à-Mousson (Recopilación 1958/59, p. 465); asunto 79/77: Kühlhaus-Zentrum (Recopilación 1978, p. 611); para el segundo caso: asunto 13/63: Italia contra Comisión (Recopilación 1963, p. 357); asunto 8/78: Milac (Recopilación 1978, p. 1721); asunto 230/78: Eridania (Recopilación 1979, p. 2749); asunto 8/82: Wagner (Recopilación 1983, p. 371).

(4) Véase el punto 3 de la sección VI; de acuerdo con la letra b) del apartado 8 del artículo 3 de la Ley sobre compensación de costos, las personas jurídicas no podrán adquirir tierras.

(5) DO C 215 de 10.7.1998, p. 18, penúltimo párrafo del punto 5 de la sección IV.

Esta discriminación indirecta viola también el artículo 6 del Tratado según queda expuesto en la decisión de iniciar el procedimiento [1].

Por lo que se refiere el apartado 3 del artículo 40 del Tratado, la Comisión no descartó tampoco la posibilidad de que existiera infracción [2].

Alemania refutó correctamente esta afirmación indicando que, aunque las disposiciones en cuestión tengan también como destinatario a los Estados miembros, sólo son aplicables en el contexto de las organizaciones comunes de mercado.

Es efectivamente exacto que el programa de compra de tierras es una medida nacional. No se trata de la aplicación de una organización común de mercado [3], de modo que el programa en cuestión no está cubierto por el ámbito de aplicación del apartado 3 del artículo 40 del Tratado. Esta cuestión no dio lugar a otras observaciones debidamente documentadas.

Por las razones anteriormente mencionadas, es inútil profundizar en las numerosas observaciones formuladas por interesados según las cuales los beneficiarios del programa de compra de tierras son en primer lugar las empresas que suceden a las LPG, lo que ha sido considerado «arbitrario, socialmente desequilibrado y profundamente injusto». Por las mismas razones, la Comisión se abstiene también de todo comentario relativo a la objeción que afirma que reina una enorme disparidad incluso dentro del grupo de los beneficiarios, puesto que el programa prevé para las personas relativamente menos afectadas compensaciones más elevadas que para las que sufrieron daños más graves tras las expropiaciones. Siempre por las mismas razones, la Comisión no comenta las recriminaciones, no impugnadas por el Gobierno federal, de que la medida controvertida no puede de ninguna manera preservar las «estructuras sociales existentes», y de que Alemania no había pensado en absoluto «en las personas» de los nuevos Estados federados, sino que contemplaba exclusivamente a las alrededor de 3 000 empresas sucesoras de las LPG.

En definitiva, la Comisión constata que las ayudas vinculadas a la condición relativa a la residencia en el lugar el 3 de octubre de 1990 (nuevos fundadores y personas jurídicas) violan el artículo 6 y los artículos 52 a 58 del Tratado y que, por lo tanto, no son compatibles con el mercado común según lo dispuesto en los artículos 92 a 94 del Tratado.

Por lo que se refiere a la fecha de referencia del 1 de octubre de 1996, la Comisión indica que no ha sido objeto de observaciones por parte de los interesados en el proceso y no ha sido tampoco comentada por las autoridades alemanas.

3.2. *Intensidad de las ayudas*

Con carácter subsidiario, la Comisión indica que no pudo adquirir una certeza suficiente de que el programa de ayuda se ajuste en todos los casos a los límites máximos de intensidad de las ayudas por ella fijados.

Por sí solo, el método de cálculo presentado por Alemania (véase el punto 9 de la sección II) alcanza un porcentaje de ayuda del 29,2 % para Alemania del Este. Aunque la Comisión admitiese enteramente el fundamento de este método, sólo se trataría, sin embargo, de valores medios.

Los datos transmitidos a la Comisión por Alemania en la carta del 25 de julio de 1997, elaborados por la Statistisches Bundesamt (oficina estadística federal) muestran, sin embargo, de modo inequívoco que los intervalos de fluctuación pueden alcanzar un + 8,7 % hacia arriba (tipos medios para el Estado federado de Brandeburgo) y − 7,8 % hacia abajo (para el Estado federado de Pomerania Occidental), según los Estados federados. Con tal intervalo de fluctuación de los valores medios relativos a los distintos Estados federados, no se puede sino temer, sobre la base del método de cálculo comunicado por las autoridades alemanas, un rebasamiento del límite del 35 % en las regiones no desfavorecidas de algunos Estados federados. Como estos valores no son a su vez más que valores medios que se aplican a los distintos Estados federados, siempre partiendo del principio de la aplicación del método de cálculo recientemente transmitido, es probable que el límite del 35 % se vea considerablemente sobrepasado en algunos casos particulares.

Por otra parte, la Comisión expresa muy serias dudas respecto a la legitimidad de los métodos de cálculo que las autoridades alemanas le presentaron. La Comisión reconoce, desde luego, de manera expresa que las restricciones a las que están sometidas las superficies agrícolas en cuestión (prohibición de enajenación por un período de veinte años, derecho de rescisión en caso de conversión en terreno para construcción) son adecuadas para rebajar el valor comercial de estas tierras. Los métodos de cálculo comunicados por Alemania están, sin embargo, viciados por el hecho de que parten del principio de que la compra de tierras a precio preferente no presenta ninguna «plusvalía» para el agricultor durante los veinte años de vigencia de la prohibición de enajenar. Como algunos interesados indicaron sin

[1] DO C 215 de 10.7.1998, p. 17 y otras.
[2] DO C 215 de 10.7.1998, p. 17.
[3] Véanse los asuntos C-351/92 JCE-Graff: (Recopilación 1994, pp. I-3361 y 3379); 201/85 y 202/85: Klensch e.a. contra Luxemburgo: (Recopilación 1986, p. 3477).

embargo con mucha razón, la prohibición de enajenar limitada en el tiempo no «incomoda» normalmente al arrendatario de larga duración. Debido a la existencia de contratos de arrendamiento a largo plazo, el arrendatario tipo no tiene de todas formas la intención ni la necesidad de vender durante este período.

En opinión de la Comisión, sería pues más correcto partir, por principio, de un equivalente en subvención de un 55,5 % por término medio, eventualmente corregido por un coeficiente medio de venta o de rescisión, como Alemania indicó expresamente en la carta previamente mencionada. Las autoridades alemanas no comunicaron este coeficiente de venta o de rescisión (esto es, el número medio de ventas de tierras agrícolas o conversiones en terrenos de construcción en un período de veinte años).

La Comisión no tiene, pues, ningún punto de referencia para comprobar si los equivalentes en subvención explícitamente mencionados por las autoridades alemanas para los distintos Estados federados (Brandeburgo: 64,2 %; Sajonia: 61,9 %; Sajonia-Anhalt: 61,3 %; Turingia: 59,4 %; Mecklemburgo-Pomerania occidental: 47,7 %) respetan el límite del 35 % fijado por la Comisión. Ello constituye una razón adicional por la cual el programa de compra de tierras no puede, a este respecto [1], considerarse compatible con la política de la Comisión en materia de fijación de límifes máximos de intensidad de ayuda tal como ha sido descrita.

Por estas razones, la Comisión no puede admitir exención en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Como quiera que el régimen de ayudas en cuestión no tiene tampoco por objeto realizar ninguno de los demás objetivos fijados por los apartados 2 [2] y 3 del artículo 92 del Tratado, la Comisión se ve obligada a sacar la conclusión de que la medida en cuestión no puede considerarse compatible con el mercado común.

VIII

En conclusión, la Comisión comprueba que Alemania, en tanto que Estado miembro, aplicó el régimen de ayudas en infracción del apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

Cualquier ayuda concedida ilegalmente deberá ser objeto de restitución por el beneficiario, con el fin de restablecer la situación económica anterior a la concesión de la ayuda impugnada. El reembolso se efectuará según las disposiciones y procedimientos del Derecho alemán, incluidos los intereses calculados, a partir de la fecha de concesión, sobre la base del tipo de referencia aplicable en la valoración de los regímenes de ayudas regionales.

Por lo tanto, Alemania deberá recuperar las ayudas concedidas al amparo del programa de compra de tierras vinculadas a la condición relativa a la residencia en el lugar el 3 de octubre de 1990 o que sobrepasen el límite de intensidad máximo del 35 % aplicable a las superficies agrícolas situadas en regiones no desfavorecidas en virtud del Reglamento (CE) nº 950/97. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Alemania comunicará a la Comisión las medidas que haya adoptado para darle cumplimiento,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El programa contemplado en el artículo 3 de la Ley sobre compensación alemana de costos no contiene ayudas, en la medida en que sus disposiciones sólo se refieren a compensaciones por expropiaciones o acciones asimilables a una expropiación llevadas a cabo por intervención soberana, y que los beneficios concedidos son equivalentes o inferiores a los daños patrimoniales causados por dichas acciones.

Artículo 2

Las ayudas serán compatibles con el mercado común en la medida en que no estén vinculadas a la condición de residencia en el lugar el 3 de octubre de 1990 y siempre que observen el límite del 35 % aplicable a las superficies agrícolas situadas en regiones no desfavorecidas en virtud del Reglamento (CE) nº 950/97.

Las ayudas vinculadas a la condición de residencia en el lugar el 3 de octubre de 1990 no serán compatibles con el mercado común.

Alemania deberá suprimir las ayudas contempladas en el segundo apartado y no podrá concederlas de nuevo.

Artículo 3

Alemania reclamará, en el plazo de dos meses, la restitución integral de las ayudas contempladas en el apartado 2 del artículo 2. El reembolso se efectuará según las disposiciones y los procedimientos del Derecho alemán, e incluirá los intereses calculados, a partir de la fecha de concesión, sobre la base del tipo de referencia aplicable en la valoración de los regímenes de ayudas regionales.

Artículo 4

En el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, Alemania deberá comunicar a la Comisión las medidas que haya adoptado para darle cumplimiento.

[1] Los límites máximos de intesidad para las zonas desfavorecidas (75 %) y para las ayudas a la adquisición de superficies forestales (100 %) se respetan obviamente.

[2] Con inclusión de la letra b) del apartado 2 del artículo 92, que prevé una excepción en caso de acontecimientos extraordinarios, excluidas las catástrofes naturales.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 20 de enero de 1999.

Por la Comisión
Franz FISCHLER
Miembro de la Comisión