

Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la adquisición de tierras agrícolas y el Derecho de la Unión Europea

(2017/C 350/05)

Las legislaciones de algunos Estados miembros conceden protección a las tierras agrícolas. Puesto que se trata de un bien escaso y especial, la adquisición de tierras agrícolas está a menudo sujeta a determinadas condiciones y restricciones. Esas legislaciones nacionales sobre el suelo, que existen en diversos Estados miembros de la UE, persiguen diferentes objetivos, desde mantener el uso agrícola de las tierras de labor hasta frenar la concentración de tierras. Su característica común es que tienen por objeto evitar una especulación excesiva sobre las tierras. Algunos de los motivos de preocupación que subyacen a estas legislaciones, en particular la concentración de las tierras y la especulación, han adquirido recientemente mayor preponderancia en la agenda política. El 27 de abril de 2017, el Parlamento Europeo adoptó un informe sobre la concentración de tierras agrícolas y el acceso de los agricultores a la tierra ⁽¹⁾.

La adquisición de tierras agrícolas está dentro del ámbito de competencias del Derecho de la UE. Los inversores transfronterizos de la UE disfrutan de las libertades fundamentales y, ante todo, de la libre circulación de capitales y de la libertad de establecimiento. Estas libertades forman parte integrante del mercado interior, en el que las mercancías, las personas, los servicios y los capitales pueden circular libremente. El mercado interior se extiende también a la agricultura ⁽²⁾. La Comisión ha subrayado recientemente que la política agrícola común (PAC) se esfuerza por contribuir a sus diez prioridades, que incluyen un mercado interior más justo y más profundo ⁽³⁾. Al mismo tiempo, la legislación de la UE reconoce también las características específicas de las tierras agrícolas. Los Tratados permiten la restricción de las inversiones extranjeras en tierras agrícolas cuando esta sea proporcionada para proteger intereses públicos legítimos, como los de impedir una especulación excesiva sobre las tierras, preservar las comunidades agrícolas o apoyar y desarrollar una agricultura viable. Así lo pone de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). A diferencia de las demás libertades fundamentales reconocidas por el Tratado, la libre circulación de capitales —con sus posibles restricciones legítimas establecidas por el TJUE— se hace extensiva también a los inversores de terceros países. La presente Comunicación interpretativa abarca, pues, tanto las adquisiciones de tierra agrícola en el interior de la UE como fuera de la UE.

La presente Comunicación interpretativa de la Comisión trata de los beneficios que reporta y los retos que plantea la inversión extranjera ⁽⁴⁾ en tierras agrícolas (1). Presenta además un resumen de la legislación de la UE aplicable (2), así como de la jurisprudencia conexas del TJUE (3). Por último, la Comunicación extrae algunas conclusiones generales de la jurisprudencia sobre cómo realizar intereses públicos legítimos de conformidad con el Derecho de la UE (4). De este modo, la Comunicación se propone aportar información al debate sobre la inversión extranjera en tierras agrícolas, ayudar a los Estados miembros que estén ajustando su legislación o tal vez quieran hacerlo más adelante, así como ayudar a promover una difusión más amplia de las mejores prácticas en este ámbito complejo. Al mismo tiempo, responde a la solicitud del Parlamento Europeo de publicar orientaciones sobre cómo regular los mercados de tierras agrícolas de conformidad con el Derecho de la UE ⁽⁵⁾.

1. Adquisición de tierras agrícolas en la UE

a) *La necesidad de regular los mercados de tierras agrícolas*

La tierra agrícola es un bien especial. En 2012, las Naciones Unidas pidieron a los Estados que garantizaran una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. Con este fin, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) publicó las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra ⁽⁶⁾. En estas directrices se destaca la importancia central de la tierra «para la realización de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad de los medios de vida, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural y el crecimiento social y económico» ⁽⁷⁾. La superficie agrícola, que representa casi la

⁽¹⁾ Véase el Informe del Parlamento Europeo sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?, 2016/2141(INI).

⁽²⁾ Véase el artículo 38, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁽³⁾ IP/17/187 de 2 de febrero de 2017; https://ec.europa.eu/commission/priorities_es

⁽⁴⁾ El término «inversores extranjeros» utilizado en la presente Comunicación se refiere a los inversores transfronterizos de la UE y, en la medida en que resulte de aplicación la libre circulación de capitales, también a los inversores de terceros países [véase el capítulo 2, apartado a)]. Cabe recordar que, desde un punto de vista práctico, la mayoría de las adquisiciones de tierra agrícola de la UE se realizan en un contexto intra-UE.

⁽⁵⁾ Véase el Informe del Parlamento Europeo sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?, 2016/2141(INI), apartado 37.

⁽⁶⁾ Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

⁽⁷⁾ Véase el punto 2.4.1 de las Directrices voluntarias. La importancia fundamental de la tierra para la seguridad alimentaria, teniendo en cuenta que su oferta es finita, se destaca también en: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 21 de enero de 2015, sobre el tema El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar(dictamen de iniciativa), punto 6.3.

mitad del territorio de la UE, está expuesta a la presión de usos no agrícolas, así como, en algunos períodos, a la demanda creciente de alimentos, energía y biomasa. En Europa se pierde cada año una superficie de suelo superior a la de la ciudad de Berlín debido a la expansión urbana y a la infraestructura de transportes ⁽⁸⁾.

Algunas constituciones nacionales ⁽⁹⁾ y muchas legislaciones nacionales sobre el suelo conceden especial protección a las tierras agrícolas. Especialmente en los últimos tiempos, la protección de las tierras agrícolas ocupa un lugar destacado en la agenda política de algunos países. Desde 2013, y en particular tras la expiración de los períodos transitorios concedidos por los Tratados de adhesión ⁽¹⁰⁾, Hungría, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumanía y Polonia han adoptado leyes de suelo para hacer frente a tendencias indeseadas en sus mercados de la tierra.

Hoy en día, la necesidad de regular los mercados de tierras agrícolas podría ser especialmente apremiante en aquellos países que han emprendido reformas agrarias integrales en los últimos años ⁽¹¹⁾. En algunos Estados miembros se han llevado a cabo, o aún están en curso, la restitución y la privatización de tierras que eran de propiedad estatal ⁽¹²⁾. Por otra parte, los precios de las tierras agrícolas en esos Estados miembros siguen siendo bajos en comparación con los de otros Estados miembros (véase la figura 1 en el anexo), a pesar del aumento registrado a lo largo de la pasada década (véase la figura 2 en el anexo) ⁽¹³⁾. En estas circunstancias, los agricultores han expresado su preocupación por el posible interés de otros inversores en las tierras agrícolas.

Las normativas sobre la venta de tierras tienen en general por objeto preservar las características agrícolas de los bienes, promover el cultivo adecuado de la tierra y la viabilidad de las explotaciones agrícolas existentes y establecer salvaguardias contra la especulación con las tierras. Con esos fines, tales normativas suelen exigir que las ventas de tierras estén sujetas a autorización administrativa y facultan a las autoridades u organismos competentes para oponerse a aquellas ventas que sean contrarias a los objetivos de la normativa. Esto puede suceder con frecuencia cuando se trate de vender la tierra a un comprador ajeno al ámbito agrario donde haya un agricultor local que necesite tierras y esté interesado en ella. Las autoridades competentes pueden intervenir también si consideran que el precio de venta es desproporcionado con respecto al valor de la tierra. Algunas normativas sobre la venta de tierras conceden derecho de prelación a las autoridades u organismos públicos para que puedan revender la tierra a otro comprador o arrendarla con arreglo a la política agrícola. Otro planteamiento normativo para abordar la consolidación de las tierras locales consiste en conceder derechos de prelación a determinadas categorías de partes interesadas, como el arrendatario o el propietario de la parcela colindante a aquella que se quiere vender ⁽¹⁴⁾.

b) *La inversión extranjera, aunque está en aumento, sigue siendo baja*

En Europa, la inversión extranjera en tierra agrícola parece tener proporciones limitadas. Sobre todo en la EU-15 ⁽¹⁵⁾, la inversión en tierras agrícolas procedente del exterior ha sido excepcional ⁽¹⁶⁾. El interés de los inversores extranjeros se ha centrado más en los países de Europa Central y Oriental donde, desde 1989, la agricultura ha experimentado una transición notable, de las granjas o cooperativas estatales a la explotación agrícola privada en economías de mercado.

Es difícil obtener datos fiables sobre la inversión extranjera destinada específicamente a tierra agrícola. La información recopilada por la Comisión a partir de la base de datos Land Matrix ⁽¹⁷⁾ muestra que, por ejemplo, desde 2004 los inversores extranjeros han adquirido derechos para utilizar o controlar alrededor de 68 000 ha en Bulgaria, 8 000 ha en

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf

⁽⁹⁾ Por ejemplo, el artículo 21, apartado 1, de la Constitución búlgara reconoce que «la tierra es un tesoro nacional fundamental bajo protección especial del Estado y de la sociedad».

⁽¹⁰⁾ Los tratados de adhesión preveían excepciones transitorias al principio de la libre circulación de capitales en relación con la adquisición de tierras agrícolas. Se permitía a los Estados adherentes que mantuvieran durante el período transitorio sus regímenes nacionales, que prohibían la compra de tierras por nacionales de otros Estados miembros de la UE o países del EEE. Estas excepciones expiraron el 1 de enero de 2014 para Bulgaria y Rumanía, el 1 de mayo de 2014 para Hungría, Letonia, Lituania y Eslovaquia y el 1 de mayo de 2016 para Polonia (la excepción de Croacia expirará en 2020, aunque este país tendrá la posibilidad de solicitar una prórroga de tres años).

⁽¹¹⁾ Así lo pone de relieve, por ejemplo, la Comisión de Agricultura de la Asamblea Nacional húngara en su dictamen de iniciativa de 26 de mayo de 2015 sobre la investigación que llevó a cabo acerca de las legislaciones que regulan el uso y la propiedad de las tierras agrícolas en los nuevos Estados miembros: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/np/hungary/unsolicited_en.htm

⁽¹²⁾ Orbison, M.H.: *Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation*, 2013 <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>

⁽¹³⁾ Ciaian, P.; Drabik, D.; Falkowski, J.; Kancs, d'A.: «Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States», *JRC Technical Reports*, 2016.

⁽¹⁴⁾ Véase también: Swinnen, J.; van Herck, K.; Vranken, L.: «The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes», *The Journal of Development Studies*, 2016, Vol. 52, n.º 2, pp. 186-205.

⁽¹⁵⁾ Los países que formaban la Unión Europea hasta 2004: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido.

⁽¹⁶⁾ Por ejemplo, hay informes sobre recientes inversiones chinas en algunas explotaciones agrarias y viñedos franceses: Levesque, R.: «Chinese purchases in the Berry», en: *La Revue foncière*, mayo-junio de 2016, p. 10.

⁽¹⁷⁾ Una iniciativa de la International Land Coalition (ILC): www.landmatrix.org

Lituania y 84 000 ha en Rumanía. Estas adquisiciones estimadas representan un porcentaje del total de tierra cultivable del 1,3 % en Bulgaria, el 2,3 % en Lituania y el 0,4 % en Rumanía⁽¹⁸⁾. La situación no parece sustancialmente diferente en otros países de Europa Central y Oriental. Las estadísticas oficiales disponibles de Hungría y Polonia o los estudios realizados sobre Eslovaquia y Letonia parecen indicar que el 1 % de las tierras cultivables utilizadas están bajo control o son propiedad de extranjeros⁽¹⁹⁾.

Sin embargo, el interés de los inversores extranjeros por las tierras agrícolas parece estar aumentando. Se ha observado que la crisis financiera mundial, en particular, ha tenido efectos en la inversión en tierra agrícola. Los inversores extranjeros, en busca de alternativas en un período de turbulencias en los mercados financieros, han puesto capital en la tierra agrícola⁽²⁰⁾. En el mismo período, las preocupaciones por la seguridad alimentaria, junto con los programas de biogás y biocombustible, han contribuido a aumentar el interés de los inversores⁽²¹⁾.

c) La adquisición de tierras agrícolas en la agenda política

Las inquietudes suscitadas por las inversiones extranjeras en tierra agrícola no son nuevas. Sin embargo, el reciente incremento de las inversiones en terrenos cultivables ha aumentado la preocupación en algunos Estados miembros. En primer lugar, en algunos casos se ha percibido que los inversores extranjeros estaban desplazando a los agricultores locales. En segundo lugar, y más recientemente, existe la preocupación de que las superficies (cada vez menores) de tierra cultivable se hayan vuelto vulnerables a los especuladores o inversores sin escrúpulos. Se han expresado temores ante el aumento de la concentración de la tierra y la especulación sobre ella y ante sus efectos negativos en la seguridad alimentaria, el empleo, el medio ambiente, la calidad del suelo y el desarrollo rural⁽²²⁾. Algunos críticos cuestionan los beneficios de las adquisiciones extranjeras en la UE y sostienen que los grandes fondos de inversión y empresas internacionales privan a los agricultores pequeños y pobres del recurso de la tierra y trastocan el desarrollo rural⁽²³⁾.

Esas preocupaciones han sido asumidas también por las instituciones europeas. El 21 de enero de 2015, el Comité Económico y Social Europeo emitió su dictamen sobre «El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar»⁽²⁴⁾. En él se señalaba la libre circulación de capitales como un factor impulsor de las adquisiciones de tierras que se consideran «acaparamiento de tierras».

El Parlamento Europeo ha mostrado también interés por el tema. Solicitó un estudio sobre el alcance del acaparamiento de superficies agrícolas en la UE, que se publicó en mayo de 2015⁽²⁵⁾. El 27 de abril de 2017, el Parlamento adoptó un «Informe sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?»⁽²⁶⁾. En él se señala el grado de concentración de tierras agrícolas en manos de unas pocas

⁽¹⁸⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea, *The Movement of Capital and the Freedom of Payments*, de 5 de marzo de 2015, SWD(2015) 58 final, p. 21. No obstante, hay que tener presente que no siempre se dispone de datos y, por lo tanto, las estimaciones existentes varían significativamente. Por ejemplo, hay también informes según los cuales la propiedad extranjera de tierra agrícola en Rumanía ha aumentado un 57 % entre 2010 y 2013 y representaba en ese país alrededor del 7 % de la superficie agrícola total en 2013: Ciaian, P.; Drabik, D.; Falkowski, J.; Kancs, d'A.: «Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States», *JRC Technical Reports*, 2016, p. 10.

⁽¹⁹⁾ Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, Estudio, 2015, pp. 19-20.

⁽²⁰⁾ He aquí algunos ejemplos: Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, Estudio, 2015, p. 23 (por ejemplo, las inversiones del grupo holandés Rabobank en Polonia y Rumanía; de la compañía de seguros italiana Generali en Rumanía, de la alemana Allianz en Bulgaria, o del grupo de banca y seguros belga KBC en Alemania oriental y Lituania).

⁽²¹⁾ La repercusión de la crisis económica y financiera en la agricultura sigue siendo ambigua. Si bien los ingresos de la agricultura acusaron la crisis en 2009, se recuperaron rápidamente acortando aún más las distancias con el salario bruto medio en la economía. Al mismo tiempo, hubo una ralentización temporal de la salida de mano de obra de la agricultura, e incluso un estancamiento o un aumento en algunos Estados miembros.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Verdes/ALE, Parlamento Europeo (Editor), *Land Rush. The Sellout of Europe's Farmland*, 2016; Friends of the Earth, *Farming Money. How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs*, 2012 http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foee_jan2012.pdf

⁽²³⁾ Franco, J.C. y Borrás, S.M. (editores) (2013), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Amsterdam, Transnational Institute; Van der Ploeg, J.D., Franco J.C. y Borrás S.M. (2015) *Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis*, *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, 147-162; Ecoruralis (2016) *Land Issues and Access to Land*. http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (consultado en 2016).

⁽²⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 21.1.2015, sobre El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar (dictamen de iniciativa), puntos 1.9 y 1.12.

⁽²⁵⁾ Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, Estudio, 2015, pp. 17, 24 y 25.

⁽²⁶⁾ Véase el Informe del Parlamento Europeo sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?, 2016/2141(INI).

empresas, agrícolas y de otros ámbitos, y los riesgos que esto conlleva, como las dificultades de acceso a la tierra agrícola para los agricultores (especialmente los que trabajan explotaciones pequeñas o familiares). En consecuencia, el Parlamento pide que se supervisen mejor las actuaciones en los mercados de venta de tierras. En particular, insta a la Comisión a que supervise todos los ámbitos políticos pertinentes, como por ejemplo la política agrícola, financiera y de inversiones, «para comprobar si fomentan o desincentivan la concentración de las tierras agrícolas en la Unión». El Parlamento pide también a la Comisión «que publique [...] un conjunto de criterios claros y comprensibles» que «aclare a los Estados miembros qué medidas de regulación del mercado de tierras pueden adoptar» de acuerdo con la legislación de la Unión Europea.

En relación con el programa estratégico general, otras políticas se consideran un potencial factor de influencia. Las respuestas a la reciente consulta pública sobre la simplificación y modernización de la PAC destacaron una serie de cuestiones, como los requisitos administrativos, las normativas sobre el suelo y, en particular, los altos precios de la tierra agrícola en algunos Estados miembros, como principales preocupaciones para los agricultores. Además, ya se habían señalado antes como problemáticos los diferentes niveles de pagos directos entre los Estados miembros, que tal vez no han asegurado siempre unas condiciones de competencia equitativas en el acceso a las tierras agrícolas. La diferencia en los pagos directos se ha tratado en el último marco financiero plurianual (MFP 2014-2020) a través de la llamada «convergencia externa de los pagos directos», y puede ser una cuestión que deba volver a tratarse.

Además, otras medidas de la UE pueden ser pertinentes en el contexto de la adquisición de tierras agrícolas. La Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁷⁾, que entró en vigor recientemente. El objetivo de esta Directiva es aumentar la transparencia acerca de la titularidad real de las empresas, con lo que se espera mitigar también las preocupaciones a las que actualmente se hace frente mediante la imposición de restricciones a la adquisición de tierras agrícolas en algunos países, cuando las autoridades temen que las transferencias de acciones entre las entidades jurídicas que poseen tierras agrícolas puedan utilizarse para eludir las condiciones impuestas a los compradores. La reciente propuesta de la Comisión para modificar esta Directiva incrementará aún más la transparencia.

Por último, por lo que respecta a los inversores de terceros países, la reciente propuesta de la Comisión relativa a un marco para el control de las inversiones extranjeras directas tiene por objeto proporcionar seguridad jurídica a los Estados miembros que aplican o quieren establecer mecanismos para controlar las inversiones directas procedentes de terceros países, teniendo en cuenta la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política comercial común, que incluye la inversión extranjera directa ⁽²⁸⁾. La propuesta establece un marco para que los Estados miembros, y en determinados casos la Comisión, puedan someter a revisión las inversiones directas realizadas en la Unión Europea desde terceros países y, al mismo tiempo, que los Estados miembros puedan tener en cuenta su situación particular y sus circunstancias nacionales con la finalidad de proteger intereses esenciales por razones de orden público o de seguridad. Las nuevas normas permiten a los Estados miembros adoptar o mantener mecanismos de revisión adecuados para la inversión extranjera directa, siempre que se cumplan determinadas condiciones establecidas en el Reglamento ⁽²⁹⁾.

d) *Beneficios de la inversión extranjera en mercados de la tierra adecuadamente regulados*

En su investigación, la FAO llega a la conclusión de que, globalmente, las inversiones extranjeras en agricultura benefician a las economías nacionales, las comunidades locales y el sector agrícola, cuando las instituciones y las normativas nacionales ofrecen incentivos adecuados a todos los agentes del mercado ⁽³⁰⁾. En Europa, las inversiones extranjeras han sido también una fuente importante de capital, tecnología y conocimientos que eran muy necesarios y han contribuido a mejorar la productividad agrícola y la calidad de los productos ⁽³¹⁾.

La libre circulación de capitales es fundamental para impulsar las inversiones transfronterizas y el acceso de las empresas locales a la financiación. Cabe destacar que las explotaciones agrícolas a menudo tienen dificultades para encontrar financiación con la que realizar las inversiones necesarias. Al igual que otras pequeñas empresas, las pequeñas empresas agrícolas se enfrentan a la restricción del crédito y hay datos que señalan que la agricultura está infracapitalizada en muchos países ⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

⁽²⁸⁾ De conformidad con el artículo 3, apartado 1, letra e), y con el artículo 207, apartado 1, del TFUE.

⁽²⁹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_es.htm

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/>. Véase también: OCDE, *Policy Framework for Investment in Agriculture*, 2013.

⁽³¹⁾ Informe de la Comisión al Consejo, Revisión de las medidas transitorias que se aplican a la compra de fincas rústicas en virtud del Tratado de Adhesión de 2005, 14.12.2010, p. 2; Informe de la Comisión al Consejo, Evaluación de las medidas transitorias para la adquisición de propiedades agrícolas establecidas en el Tratado de Adhesión de 2003, 16.7.2008, p. 7; Comunicado de prensa de la Comisión Europea http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en; Nota de prensa de la Comisión Europea http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en.

⁽³²⁾ Hedman Jansson, Kristina; Rabinowicz, Ewa; Lagerkvist, Carl Johan: «The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU», en: Johan Swinnen y Louise Knops (editores), *Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture*, Centre for European Policy Studies, 2013, p. 254; Myyrä, Carl Johan: «Agricultural Credit in the EU», en: Johan Swinnen y Louise Knops (véase la cita anterior), p. 260. Las imperfecciones de los mercados de capitales que afectan a los agricultores han sido descritas y analizadas por: Centre for European Policy Studies (CEPS) y Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS) Universidad de Lovaina: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, Informe Final 2007, p. 13-17; Centre for European Policy Studies (CEPS): *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisitions of agricultural real estate*, Informe Final, octubre de 2010, pp. 19-23.

Los efectos beneficiosos de las inversiones extranjeras han sido demostrados por numerosos estudios encargados por la Comisión en los que se han revisado los períodos transitorios⁽³³⁾, así como por estudios externos⁽³⁴⁾. Cuando se ha permitido la inversión extranjera (por ejemplo, mediante el arrendamiento de tierras, el establecimiento, la creación de entidades jurídicas o la inversión en la industria alimentaria), se ha demostrado que fomenta aumentos de la productividad en el sector agrícola⁽³⁵⁾. Por lo tanto, parece justo concluir que las inversiones extranjeras pueden añadir valor a tierras infrautilizadas y recuperar para el cultivo tierras que habían sido abandonadas. Además, esa inversión puede contribuir a mejorar el acceso al mercado para los agricultores y las condiciones de trabajo para los trabajadores agrícolas. Por último, la inversión extranjera puede aumentar el potencial de exportación de los productos agrícolas.

e) *La acción legal de la Comisión en relación con las recientes leyes del suelo de algunos Estados miembros*

Las recientes modificaciones de la legislación en Hungría, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía coinciden con el final de los períodos transitorios durante los cuales los Tratados de adhesión permitían a estos países restringir la compra de tierras agrícolas por inversores de la UE.

Las nuevas leyes han levantado las restricciones a las que se hacía referencia en los Tratados de adhesión. Al mismo tiempo, han introducido otras cuyo objetivo declarado es frenar la concentración de las tierras y la especulación con ellas, mantener el uso agrícola de las tierras cultivables para su explotación provechosa y eficiente, preservar una población rural, abordar la fragmentación de las tierras o promover explotaciones agrícolas de mediano tamaño viables. Con este fin, las leyes de que se trata someten la adquisición de tierras a determinadas condiciones. Estas incluyen la aprobación administrativa previa y, en particular, requisitos como que el adquirente de tierras agrícolas explote él mismo la tierra, esté cualificado para ejercer la explotación agrícola y haya residido o hecho negocios en el país de que se trate. Además, las nuevas leyes favorecen a determinadas categorías de adquirentes (como arrendatarios y agricultores de explotaciones colindantes o locales) o prohíben la venta a personas jurídicas.

La Comisión reconoce la validez de los objetivos mencionados como tales. No obstante, tras haber examinado las nuevas leyes, le preocupa que algunas de sus disposiciones infrinjan principios fundamentales de la UE, en concreto el de la libre circulación de capitales. En concreto, la Comisión opina que discriminan, no formalmente pero sí en sus efectos prácticos, a los nacionales de otros países de la UE, o imponen otras restricciones desproporcionadas que afectarían negativamente a la inversión. Por esta razón, en 2015, la Comisión inició procedimientos de infracción contra Bulgaria, Hungría, Lituania, Letonia y Eslovaquia⁽³⁶⁾. Dado que ninguno de estos países logró disipar las dudas suscitadas, el 26 de mayo de 2016, la Comisión pasó a la segunda y última etapa del procedimiento antes de una posible remisión al TJUE⁽³⁷⁾.

2. Derecho de la UE aplicable

No hay Derecho derivado europeo que trate de la adquisición de tierras agrícolas. Los Estados miembros tienen competencia y discrecionalidad para regular sus mercados de la tierra. No obstante, al hacerlo deben respetar los principios básicos de los Tratados, y ante todo las libertades fundamentales y el principio de no discriminación por razones de nacionalidad.

a) *La libre circulación de capitales y la libertad de establecimiento*

El derecho a adquirir, utilizar o enajenar tierras agrícolas está englobado en los principios de libre circulación de capitales establecidos en los artículos 63 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁽³⁸⁾.

⁽³³⁾ Véase Centre for European Policy Studies (CEPS) y Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS), Universidad de Lovaina: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, Informe Final 2007, resumen, p. ii; Centre for European Policy Studies (CEPS): *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisitions of agricultural real estate*, Informe Final, octubre de 2010, resumen.

⁽³⁴⁾ Véase, por ejemplo: Swinnen, J.F.M.; Vranken, L.: «Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989-2005», *Journal of Productivity Analysis*, junio de 2010, volumen 33, número 3, pp. 241-258, capítulos 2 y 7 (conclusiones); Dries, L.; Germeijer, E.; Noev, N.; Swinnen, J.F.M.: «Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe», en *World Development*, 2009, vol. 37, n.º 11, p. 1755; Dries, L./Swinnen, J.F.M.: «Foreign Direct Investment, Vertical Integration». Y «Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector», en: *World Development*, 2004, vol. 32, n.º 9, pp. 1525 et seq., 1541.

⁽³⁵⁾ Swinnen, J.; van Herck, K.; Vranken, L.: «The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes», *The Journal of Development Studies*, 2016, vol. 52, n.º 2, 202.

⁽³⁶⁾ Véase: IP/15/4673 de 23 de marzo de 2015 y IP/15/4877 de 29 de abril de 2015.

⁽³⁷⁾ Véase: IP/16/1827 de 26 de mayo de 2016.

⁽³⁸⁾ Así lo han confirmado diversas sentencias del TJUE, por ejemplo en los asuntos C-370/05, Festersen, apartados 21-23, y C-452/01, Ospelt, apartado 24.

Estas disposiciones del Tratado otorgan derechos protegidos jurídicamente tanto al inversor como al receptor de la inversión. Por norma, todas las restricciones de la circulación de capitales entre Estados miembros, pero también entre los Estados miembros y terceros países, están prohibidas. El TJUE ha interpretado que el término «restricción» se refiere a toda medida que limite las inversiones o que pueda obstaculizarlas, disuadir de llevarlas a cabo o hacer que resulten menos atractivas⁽³⁹⁾.

Cuando la inversión en tierras agrícolas está al servicio de actividades empresariales en el sector agrícola, puede estar amparada también por la libertad de establecimiento: el artículo 49 del TFUE prohíbe todas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales (personas físicas o jurídicas) de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro para el ejercicio de actividades económicas no asalariadas, como la explotación agrícola.

Un elemento esencial inherente a todas las libertades fundamentales es el principio de no discriminación por razones de nacionalidad. Prohíbe tanto la discriminación directa como la indirecta (formas encubiertas de discriminación). Esta última se refiere a las disposiciones nacionales relacionadas con el ejercicio de las libertades fundamentales que no discriminan explícitamente por razones de nacionalidad pero que llevan de hecho a un resultado equivalente.

El artículo 345 del TFUE dispone que «[l]os Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros». Las normas nacionales que regulan la adquisición o el uso de fincas rústicas hacen referencia a los derechos de propiedad, pero el artículo 345 no excluye la aplicación de las libertades fundamentales u otros principios básicos de los Tratados. El TJUE, en jurisprudencia reiterada, ha rechazado una interpretación laxa del artículo 345 del TFUE. Por ejemplo, en la sentencia Konle sobre la adquisición de bienes inmuebles, el Tribunal aclaró con respecto a ese artículo, que entonces era el artículo 222: «... aunque el régimen de propiedad inmobiliaria sigue siendo competencia de cada uno de los Estados miembros en virtud del artículo 222 del Tratado, esta disposición no sustrae a dicho régimen de las normas fundamentales del Tratado»⁽⁴⁰⁾. En consecuencia, el artículo 345 del TFUE preserva la competencia de los Estados miembros para tomar decisiones relativas al régimen de propiedad inmobiliaria, pero sujeta a los requisitos del Derecho de la UE.

b) Restricciones de las libertades fundamentales y posibles justificaciones

En general, las medidas nacionales que pueden obstaculizar el ejercicio de las libertades fundamentales solo pueden permitirse si se cumple una serie de condiciones: que las medidas no sean discriminatorias, que estén justificadas por un interés público superior, que sean adecuadas para alcanzar el objetivo buscado y que no excedan de lo necesario para alcanzar ese objetivo ni puedan ser sustituidas por medios alternativos menos restrictivos (principio de proporcionalidad, véase para más detalle el apartado 3 b), *infra*). Además, las medidas nacionales deben cumplir otros principios generales del Derecho de la UE, como el de seguridad jurídica.

Por lo que respecta en concreto a la libre circulación de capitales, el artículo 65 del TFUE establece que esta libertad debe aplicarse sin perjuicio de determinados derechos de los Estados miembros, como el derecho a aplicar disposiciones fiscales nacionales específicas, a adoptar precauciones y medidas de supervisión, especialmente en materia fiscal, y de supervisión prudencial de entidades financieras. Además —y esto es de más importancia general—, el artículo 65, apartado 1, letra b), del TFUE protege el derecho de los Estados miembros a «tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública».

Diferentes consideraciones se aplican a los movimientos de capitales a y desde terceros países. El TJUE ha destacado que «se realizan en un contexto jurídico distinto» del que se da dentro de la Unión. Por consiguiente, de conformidad con el Tratado, pueden ser aceptables otras justificaciones en el caso de las restricciones a terceros países⁽⁴¹⁾. Se puede hacer también una interpretación más general de las justificaciones⁽⁴²⁾. Además, y este aspecto es en la práctica más importante, a las restricciones existentes antes de la liberalización de los movimientos de capitales se les aplica la exención prevista en el artículo 64, apartado 1, del TFUE. La fecha aplicable es el 31 de diciembre de 1993 para todos los Estados miembros excepto Bulgaria, Estonia y Hungría (31 de diciembre de 1999) y Croacia (31 de diciembre de 2002). Esto significa que las restricciones existentes antes de estas fechas que afectaran a ciudadanos de terceros países no pueden impugnarse invocando el principio de la libre circulación de capitales en virtud del Tratado.

⁽³⁹⁾ En cuanto a la definición de las restricciones de la circulación de capitales, véase: TJUE, asunto C-112/05, Volkswagen, apartado 19; TJUE, asuntos acumulados C-197/11 y 203/11, Libert, apartado 44; TJUE, asunto C-315/02, Lenz, apartado 21.

⁽⁴⁰⁾ TJUE, asunto C-302/97, Konle, apartado 38. Véase también el asunto C-367/98, Comisión/Portugal, apartado 48. Asunto C-463/00, Comisión/España (acciones de oro), apartado 56. Véanse también los asuntos C-163/99, C-98/01, Comisión/Reino Unido (acciones de oro en la sociedad BAA); C-452/01, Ospelt, apartado 24; C-174/04, Comisión/Italia («Suspensión automática de derechos de voto en empresas privatizadas»); asuntos acumulados C-463/04 y 464/04, Federconsumatori; C-244/11, Comisión/Grecia (acciones de oro en sociedades anónimas estratégicas), apartados 15 y 16. Véanse también las conclusiones del Abogado General Roemer, de 27 de abril de 1966, en los asuntos acumulados 56/64 y 58/64, Consten y Grundig, Rec. p. 352 (366); asunto C-105/12, Essent, apartado 36.

⁽⁴¹⁾ TJUE, asuntos C-101/05, Skatteverket, apartado 36; C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, apartado 171.

⁽⁴²⁾ Véase, por ejemplo, el asunto C-446/04, FII Group.

c) *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*

Por último, otras disposiciones del Derecho de la UE podrían resultar de aplicación en el proceso de adquisición, uso o enajenación de tierras agrícolas, por ejemplo el derecho a la propiedad (artículo 17 de la Carta), la libertad de elegir una profesión (artículo 15 de la Carta) y la libertad de empresa, incluida la libertad de contratar (artículo 16 de la Carta).

d) *El principio de seguridad jurídica*

Además, deben respetarse también los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima. Estos principios exigen, en particular, que una normativa que entrañe consecuencias desfavorables para los particulares debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para los justiciables⁽⁴³⁾. El derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima se extiende a toda persona que se encuentre en una situación de la que se desprenda que una autoridad pública le hizo concebir esperanzas fundadas⁽⁴⁴⁾. Por último, deben respetarse los derechos fundamentales.

3. El planteamiento del TJUE respecto de las tierras agrícolas

Algunas legislaciones nacionales sobre el suelo que restringen la libre circulación de capitales han sido impugnadas ante tribunales nacionales que consultaron al TJUE para obtener una interpretación correcta del Derecho de la UE. En consecuencia, el TJUE ha tenido ya la oportunidad de explicar pormenorizadamente en sentencias prejudiciales cómo incide el Derecho de la UE en las inversiones transfronterizas en tierras agrícolas.

a) *Objetivos de la política agrícola que pueden justificar restricciones de las libertades fundamentales*

El TJUE ha reconocido la naturaleza específica de la tierra agrícola. En sus sentencias sobre la adquisición de fincas rústicas, ha reconocido una serie de objetivos de políticas públicas, como los que se enumeran a continuación, que, en principio, pueden justificar restricciones de la inversión en tierra agrícola:

- aumentar el tamaño de las explotaciones agrícolas para que puedan ser explotadas de manera rentable e impedir la especulación inmobiliaria⁽⁴⁵⁾;
- conservar la población agrícola, mantener una distribución de la propiedad de la tierra que permita el desarrollo de explotaciones viables y el cuidado armónico del espacio y de los paisajes y favorecer un uso razonable de las tierras disponibles, luchando contra la presión inmobiliaria y previniendo los riesgos naturales, y apoyar y desarrollar una agricultura viable, sobre la base de consideraciones sociales y relativas a la ordenación del territorio (lo que implica que los terrenos destinados a la agricultura mantengan su uso y que sigan explotándose en condiciones satisfactorias)⁽⁴⁶⁾;
- mantener las formas de explotación agrícola tradicionales manteniendo la gestión de las tierras agrarias en régimen de explotación directa y garantizar que las explotaciones agrícolas estén habitadas y se exploten con carácter preferente por sus propietarios, mantener una población permanente en el medio rural y favorecer una utilización razonable de los terrenos disponibles luchando contra la presión inmobiliaria⁽⁴⁷⁾;
- mantener, con un objetivo de ordenación del territorio y en interés general, una población permanente y una actividad económica autónoma respecto del sector turístico en ciertas regiones⁽⁴⁸⁾;
- mantener el territorio nacional dentro de las zonas declaradas de importancia militar y proteger los intereses militares de riesgos reales, concretos y graves⁽⁴⁹⁾.

En varias ocasiones, el TJUE ha subrayado que los objetivos mencionados son coherentes con los objetivos de la PAC conforme al artículo 39 del TFUE, disposición que tiene por objeto, entre otras cosas, garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, y que tiene en cuenta las características especiales de la actividad agrícola (por ejemplo, la estructura social de la agricultura y las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas). Es importante señalar que el TJUE ha establecido su jurisprudencia caso por caso, juzgando siempre las medidas en el contexto de las circunstancias específicas de cada asunto. De acuerdo con la jurisprudencia consolidada, las excepciones a las libertades fundamentales deben interpretarse de forma restrictiva. En cualquier caso, fines puramente económicos no pueden justificar excepciones a las libertades fundamentales.

⁽⁴³⁾ TJUE, asunto C-17/03, VEMW, apartado 80.

⁽⁴⁴⁾ TJUE, asuntos acumulados C-182/03 y C-217/03, Forum 187, apartado 147.

⁽⁴⁵⁾ Asunto C-182/83, Fearon, apartado 3.

⁽⁴⁶⁾ Asunto C-452/01, Ospelt, apartados 39 y 43.

⁽⁴⁷⁾ Asunto C-370/05, Festersen, apartados 27 y 28.

⁽⁴⁸⁾ Asunto C-302/97, Konle, apartado 40; asuntos acumulados C-519/99 a C-524/99 y C-526/99 a C-540/99, Reisch, apartado 34.

⁽⁴⁹⁾ Asunto C-423/98, Albore, apartados 18 y 22.

b) *Cumplimiento del principio de proporcionalidad*

Si bien en este ámbito el TJUE ha aceptado diversos objetivos políticos como legítimos, ha sometido a un examen en profundidad la proporcionalidad de las medidas nacionales que restringen las libertades fundamentales. A la hora de evaluar la proporcionalidad, deben tenerse en cuenta todas las circunstancias fácticas y jurídicas del caso, tanto desde el punto de vista del ejercicio de las libertades fundamentales por los vendedores y potenciales compradores, como por lo que respecta al interés público perseguido. El principio de proporcionalidad exige que las disposiciones restrictivas sean adecuadas para realizar el objetivo buscado, incluido el hecho de que deben servir al objetivo público legítimo de manera coherente y sistemática⁽⁵⁰⁾. Tampoco deben ir más allá de lo necesario para realizar el interés público. Por último, una medida restrictiva no es proporcionada si existe una posible medida alternativa que podría promover el interés público de que se trate de una manera que sea menos restrictiva para la libre circulación de capitales o para la libertad de establecimiento⁽⁵¹⁾.

Corresponde a las autoridades nacionales demostrar que su legislación respeta el principio de proporcionalidad. Esto significa que la legislación debe ser adecuada y necesaria para alcanzar el objetivo invocado, y que dicho objetivo no podría realizarse mediante prohibiciones o restricciones de menor amplitud o que afecten en menor medida al comercio en la Unión Europea⁽⁵²⁾. A este respecto, las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de pruebas apropiadas o de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva⁽⁵³⁾.

4. Conclusiones sobre la normativa aplicada a la adquisición de tierra agrícola

La presente Comunicación interpretativa de la Comisión ha hecho referencia a las diversas necesidades y formas de regulación aplicadas a la tierra agrícola. Muchas de ellas existen desde hace muchos años, otras son más recientes. En este último capítulo se analizan algunas de las características que se encuentran en las leyes que regulan los mercados de la tierra y a las que debe prestarse especial atención. Se extraen algunas conclusiones de la jurisprudencia que podrían proporcionar orientación a los Estados miembros sobre cómo regular los mercados de la tierra agrícola de conformidad con el Derecho de la UE y de una manera que equilibre la necesidad de atraer capital a las zonas rurales con la realización de objetivos políticos legítimos.

a) *Autorización previa*

Cabe inferir de la jurisprudencia que someter la transmisión de tierras agrícolas a una aprobación administrativa previa restringe la libre circulación de capitales pero puede estar justificado con arreglo al Derecho de la UE en determinadas circunstancias. El TJUE ha reconocido que un control realizado posteriormente a la transmisión de la tierra agrícola no impediría una transmisión contraria al objetivo agrícola perseguido. Parecía probable que las alternativas a los regímenes de autorización previa ofrecerían menos seguridad jurídica a la transmisión de los terrenos. Por ejemplo, medidas tomadas con posterioridad, como la anulación de la transacción, socavarían la seguridad jurídica que es fundamental para cualquier régimen de transmisión de tierras⁽⁵⁴⁾. De acuerdo con estas premisas, los regímenes que impliquen la autorización previa podrían ser aceptables en algunas circunstancias.

En particular, el TJUE ha subrayado también que un régimen de autorización previa no debe conceder facultades discrecionales que puedan llevar a usos y decisiones arbitrarios de las autoridades competentes. Expresado en los términos del TJUE, «no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que pueda privar de su eficacia» al Derecho de la UE. Por lo tanto, para que un régimen de este tipo sea compatible con el Derecho de la UE, «debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que garanticen su adecuación para establecer suficientemente los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales»⁽⁵⁵⁾. Los criterios deben ser precisos⁽⁵⁶⁾. Además, todas las personas afectadas deben disponer de tutela jurídica⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Véase TJUE, asunto C-243/01, Gambelli, apartado 67; asunto C-169/07, Hartlauer, apartado 55 y jurisprudencia citada en la sentencia.

⁽⁵¹⁾ En cuanto al principio de proporcionalidad, véase, en concreto: TJUE, asunto C-543/08, Comisión/Portugal, apartado 83.

⁽⁵²⁾ TJUE, asunto C-333/14, Scotch Whiskey, apartado 53.

⁽⁵³⁾ TJUE, asunto C-333/14, Scotch Whiskey, apartado 54.

⁽⁵⁴⁾ Véase, por ejemplo, el asunto C-452/01, Ospelt, apartados 43-45. En otros asuntos, el TJUE llegó a una conclusión diferente: en Reisch, por ejemplo, el Tribunal sostuvo que el procedimiento de autorización previa en cuestión podía sustituirse por un sistema de declaración previa y era, por tanto, desproporcionado: asuntos acumulados C-515/99, Reisch *et al.*, apartados 37 y 38 y jurisprudencia citada en ellos. Cabe observar en este contexto que una obligación de declaración constituye normalmente una restricción, que debe justificarse y ser conforme con los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, así como con los derechos fundamentales, véase por ejemplo Reisch, *cit.*, apartado 32; asunto C-213/04, Burtscher, apartado 43.

⁽⁵⁵⁾ Véase, por ejemplo, el asunto C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, apartado 35.

⁽⁵⁶⁾ Asunto C-201/15, AGET Iraklis, apartados 99-101.

⁽⁵⁷⁾ Véase TJUE, asunto C-54/99, Eglise de Scientologie, apartado 17; asunto C-205/99, Analir, apartado 38.

Por lo que respecta a un régimen de autorización previa en el cual se podría conceder autorización en «otras circunstancias particulares», el TJUE ha dictaminado que los criterios para la autorización eran demasiado indeterminados y no permitían que los particulares conocieran el alcance de sus derechos y obligaciones derivados de los principios de la libre circulación de capitales⁽⁵⁸⁾. Asimismo, el TJUE consideró que era desproporcionado imponer, como condición para la adquisición, la obligación de tener un «vínculo suficiente con el municipio», que, según la ley de la que se trata en este asunto, debía entenderse como que el adquirente hubiera «establecido un vínculo profesional, familiar, social o económico con el municipio en cuestión por circunstancias importantes y duraderas»⁽⁵⁹⁾.

b) *Derechos de prelación (derechos de tanteo) en favor de los agricultores*

La jurisprudencia del TJUE sugiere que los derechos de prelación en favor de determinadas categorías de compradores (como los agricultores arrendatarios) pueden estar justificados en determinadas circunstancias por razones ligadas a los objetivos de política agrícola. En el asunto *Ospelt*⁽⁶⁰⁾, el TJUE examinó un régimen de autorización previa para la adquisición de propiedades inmobiliarias. El TJUE examinó la proporcionalidad de las medidas que prohibían la adquisición por no agricultores con el objetivo de mantener una población de agricultores viable y de mantener el uso agrícola de los terrenos.

Consideró si había medidas que fueran menos restrictivas para la libre circulación de capitales que una prohibición de la adquisición por no agricultores. En este contexto concreto, el TJUE llegó a la conclusión de que podían aplicarse mecanismos que dieran derecho de preferencia a los arrendatarios. Si estos no adquirían la propiedad, se podía autorizar a los no agricultores a adquirir el terreno con la condición de que se comprometieran a mantener su destino agrícola.

Por consiguiente, si el objetivo es promover la adquisición de la tierra por agricultores, los derechos de prelación en favor de los agricultores arrendatarios, o de los agricultores en general, podrían considerarse una restricción proporcionada de la libre circulación de capitales, en la medida en que son menos restrictivos que una prohibición de la adquisición por no agricultores.

c) *Controles de los precios*

Las intervenciones estatales para impedir unos precios excesivos de las tierras agrícolas pueden estar justificadas en determinadas circunstancias por el Derecho de la UE. Sucede así, en concreto, con las normas que permiten a las autoridades nacionales prohibir la venta de tierras si se considera, con arreglo a criterios objetivos, que el precio es excesivamente especulativo.

Aunque una regulación de los precios no restringe automáticamente las inversiones extranjeras en tierras agrícolas, a tenor de la definición ofrecida por el TJUE, las limitaciones de la libertad de las partes para fijar los precios suelen calificarse como restricciones⁽⁶¹⁾. De hecho, tanto la libertad del inversor transfronterizo como la del receptor de una inversión se ven en principio obstaculizadas si estos no pueden fijar el precio libremente de acuerdo con la norma de la oferta y la demanda. No obstante, la restricción de la libertad de precios puede estar justificada en determinadas circunstancias⁽⁶²⁾. Impedir precios no razonables (excesivamente especulativos), ya sean demasiado altos o demasiado

⁽⁵⁸⁾ Asunto C-370/05, *Festersen*, apartado 43.

⁽⁵⁹⁾ Asuntos acumulados C-197/11 y C-203/11, *Eric Libert*, apartados 57-59. Véanse también las dudas del TJUE en: asunto C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, apartados 37 y 38, con respecto a los criterios «en beneficio de la vivienda de protección oficial».

⁽⁶⁰⁾ Asunto C-452/01, *Ospelt*, apartado 52.

⁽⁶¹⁾ En cuanto a la definición de las restricciones de los movimientos de capitales, véase: TJUE, asunto C-112/05, *Volkswagen*, apartado 19; asuntos acumulados C-197/11 y 203/11, *Libert*, apartado 44; asunto C-315/02, *Lenz*, apartado 21. Las normas nacionales que restringen la libertad de las partes para fijar los precios en sus transacciones se han considerado también restricciones en el ámbito de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (véase, por ejemplo, el asunto C-327/12, *SOA*, apartado 58; los asuntos acumulados C-94/04 y C-202/04, *Cipolla* y otros, apartado 60). Por lo que respecta a la libre circulación de mercancías, véase TJUE, asuntos 82/77, *van Tiggele*, apartado 21; C-231/83, *Cullet*, apartado 29; C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO*, apartado 2; C-333/14, *Scotch Whisky Association*, apartado 32, donde el TJUE sostuvo, con respecto a la libertad de establecimiento, que «por el mero hecho de que impide que el precio de coste inferior de los productos importados pueda repercutir en el precio de venta del consumidor, la normativa controvertida en el litigio principal puede obstaculizar el acceso al mercado británico de las bebidas alcohólicas legalmente comercializadas en los Estados miembros distintos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y constituye, por tanto, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 34 TFUE».

⁽⁶²⁾ Véase la jurisprudencia citada anteriormente, así como la sentencia del TJUE en el asunto C-577/11, *DKV Belgium SA*, donde el TJUE sostuvo que la regulación del precio de las primas de seguros de enfermedad era una restricción justificada y proporcionada. El TJUE destacó, entre otras cosas, que una de las características del seguro de hospitalización es que las probabilidades de que tengan que intervenir los aseguradores aumentan a medida que avanza la edad de los asegurados (apartado 43); el TJUE consideró por tanto que un sistema de aumento de tarifas como el de la ley belga controvertido en el litigio principal permitía garantizar que un asegurado no tuviera que hacer frente, a una edad más avanzada en la que precisamente necesitaría dicho seguro, a un aumento significativo e inesperado de sus primas de seguro (apartado 49).

bajos, parece una justificación legítima a la luz de los fines de política agrícola reconocidos por el TJUE. Regulaciones de los precios basadas en criterios objetivos, no discriminatorios, precisos y bien adaptados pueden ser adecuadas para frenar una especulación excesiva sobre las tierras o para ahorrar a los agricultores profesionales costes de adquisición que podrían poner en peligro la rentabilidad de sus explotaciones. Al mismo tiempo, también podrían resultar necesarias si se observa que no van más allá de lo necesario para frenar la especulación excesiva o para mantener la viabilidad de las explotaciones. En tal caso, es preciso comprobar si no hay medidas menos onerosas que el control de los precios para impedir unos precios abusivos. La proporcionalidad de las leyes nacionales de regulación de los precios debe determinarse teniendo en cuenta todas las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto. El argumento en favor de la proporcionalidad resulta probablemente más defendible cuando se trata de mercados vulnerables a una especulación excesiva, como lo son algunos mercados de tierras agrícolas.

La jurisprudencia del TJUE sobre ayudas estatales en el contexto de la privatización de tierras agrícolas corrobora las conclusiones sobre controles de los precios. El TJUE dictaminó que la venta de tierras públicas a un precio inferior al de mercado podía constituir ayuda estatal⁽⁶³⁾. La razón es que esta venta confiere una ventaja al comprador y, al mismo tiempo, acarrea una pérdida de ingresos, y, por tanto, una merma del presupuesto del Estado. Por consiguiente, para evitar la concesión de una ayuda estatal y cumplir así el artículo 107 del TFUE, la privatización de tierras agrícolas debe llevarse a cabo a un precio que esté lo más próximo posible a su valor de mercado. Con este fin, el método de valoración de la tierra debe incluir un mecanismo actualizado que tenga en cuenta las tendencias recientes del mercado (por ejemplo, fuertes alzas de los precios)⁽⁶⁴⁾.

En una sentencia más reciente, el TJUE desarrolló esta jurisprudencia. Aportó algunas aclaraciones sobre el valor de mercado al que debían venderse los terrenos públicos. En el asunto en cuestión, la autoridad competente, basándose en una disposición de Derecho nacional, no aprobó la venta de un terreno al mejor postor en el marco de una licitación pública por considerar que su oferta era manifiestamente desproporcionada respecto del valor del terreno. El TJUE aceptó que la venta al mejor postor no tiene necesariamente como resultado un precio que refleje el valor de mercado, por lo que la oferta más elevada puede ser desproporcionada. Esto puede suceder cuando esa oferta sea netamente superior tanto a todos los demás precios propuestos como a las estimaciones de expertos⁽⁶⁵⁾. Remitió al análisis detallado del Abogado General sobre cómo evaluar el valor de mercado⁽⁶⁶⁾. El TJUE falló que una regulación de precio que prohíbe la venta de terrenos públicos al mejor postor no puede calificarse de ayuda estatal si su aplicación permite obtener un precio que sea lo más próximo posible al valor de mercado del terreno⁽⁶⁷⁾.

d) *Obligación de explotación directa*

Aunque el TJUE ha reconocido la necesidad de asegurar el predominio de la explotación directa de las tierras agrarias como objetivo legítimo de interés general⁽⁶⁸⁾, su jurisprudencia no acepta el requisito general de explotación directa para la adquisición de tierras agrícolas como una medida proporcionada. En la sentencia *Ospelt*, el TJUE abordó una restricción nacional particular de la adquisición de un terreno agrícola con el objetivo de mantener el uso agrícola de dicho terreno. De acuerdo con la legislación en cuestión, la adquisición de tierra agrícola solo se autorizaba si, entre otras condiciones, el adquirente se comprometía a explotar él mismo la tierra⁽⁶⁹⁾. En el asunto en cuestión, la autorización se había denegado pese a que el adquirente (una persona jurídica) acordó seguir arrendando los terrenos agrícolas a los mismos agricultores que antes. El TJUE consideró que la obligación de explotación directa como requisito para la adquisición de tierras agrícolas era desproporcionada porque esa condición limitaba las posibilidades de arrendamiento de tierras a agricultores que no tuvieran recursos propios para adquirirlas. El objetivo perseguido podía lograrse con medidas menos restrictivas, en concreto supeditando la adquisición al compromiso por el adquirente de mantener el destino agrícola de dicho terreno⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Como norma general, la presencia de ayuda estatal puede descartarse si la venta de terrenos públicos se lleva a cabo de conformidad con las condiciones normales de mercado. Esto puede asegurarse si la venta se realiza siguiendo un procedimiento de licitación competitivo, transparente, no discriminatorio e incondicional, en el que puedan participar todos los licitadores interesados y cualificados, de acuerdo con los principios del TFUE sobre contratación pública [véanse los puntos 89 y siguientes de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 262 de 19.7.2016, p. 1) y la jurisprudencia pertinente que en ella se menciona]. Si no, para evitar las ayudas estatales y cumplir el artículo 107 del TFUE, deben utilizarse otros métodos que aseguren que la privatización de terrenos públicos se realiza a un precio que corresponde al que un vendedor privado habría aceptado en condiciones normales de mercado.

⁽⁶⁴⁾ TJUE, asunto C-239/09, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, apartados 35, 43 y 54.

⁽⁶⁵⁾ Asunto C-39/14, *BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, apartados 39 y 40.

⁽⁶⁶⁾ Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón, presentadas el 17 de marzo de 2015, sobre el asunto 39/14, apartados 69 a 79.

⁽⁶⁷⁾ Asunto C-39/14, *BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, apartado 55.

⁽⁶⁸⁾ Asunto C-370/05, *Festersen*, apartados 27 y 28.

⁽⁶⁹⁾ Se aplicaban también otras condiciones, en concreto relacionadas con las cualificaciones para la explotación agrícola (véase el asunto C-452/01, *Ospelt*, apartado 13).

⁽⁷⁰⁾ Asunto C-452/01, *Ospelt*, apartados 49 a 53.

Además de las posibles objeciones jurídicas basadas en la libre circulación de capitales, la obligación de explotación directa parece vulnerar también los derechos fundamentales. Si el adquirente de la tierra agrícola tiene que comprometerse a explotarla directamente, esto afectará a su capacidad para llevar a cabo otras actividades profesionales y, por consiguiente, a su libertad de empresa (artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales). Lo mismo podría suceder con su derecho a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada (artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales).

e) *Cualificaciones para la explotación agrícola*

Supeditar la adquisición a la condición de que el adquirente posea unas cualificaciones específicas en agricultura constituye una restricción de dudosa proporcionalidad.

En primer lugar, no parece necesario que el propio adquirente posea las cualificaciones adecuadas, siempre y cuando pueda garantizar que la tierra vaya a ser adecuadamente explotada ⁽⁷¹⁾.

En segundo lugar, y esto es aún más importante, parece que el requisito de la cualificación en general va más allá de lo necesario para asegurar un cultivo adecuado de la tierra o una productividad y calidad agrícolas elevadas. De hecho, en ningún Estado miembro está regulada la profesión de «agricultor», de manera que se exijan jurídicamente para desempeñarla unas cualificaciones específicas ⁽⁷²⁾. Por lo tanto, no se puede colegir que un sector agrícola eficaz presuponga unas cualificaciones profesionales obligatorias. En estas circunstancias, el requisito de una cualificación específica para la adquisición de tierras necesita en cualquier legislación nacional una justificación especial, sin la cual parecería una restricción injustificada y desproporcionada de la libre circulación de capitales. Para llegar a una conclusión diferente, los Estados miembros tendrían que demostrar por qué determinadas cualificaciones son necesarias para la adquisición de tierras, mientras que las actividades de la agricultura están permitidas en general sin ninguna certificación formal de competencias. Estas consideraciones no ponen en cuestión que una agricultura próspera y sostenible necesita una formación profesional adecuada.

f) *Requisitos de residencia*

En varias ocasiones, el TJUE ha tenido que dictar sentencias sobre normas nacionales que exigen que el comprador de tierras agrícolas resida en la tierra en cuestión o cerca de ella. En una temprana sentencia prejudicial, cuando las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de capitales no eran aún directamente aplicables, el TJUE sentenció que, en condiciones delimitadas, ese requisito era compatible con la libertad de establecimiento ⁽⁷³⁾. Sin embargo, se infiere claramente de la jurisprudencia más reciente que los requisitos de residencia son incompatibles con los principios de la libre circulación de capitales.

En el asunto *Ospelt*, el TJUE descartó la legalidad de cualquier condición que exija al adquirente tener su residencia en la tierra ⁽⁷⁴⁾. Cuatro años más tarde, en 2007, el TJUE consideró desproporcionado el requisito de que el adquirente fije su residencia estable en el predio rústico que sea el objeto de la venta. El TJUE consideró que esa obligación de residencia era especialmente restrictiva, dado que no solo afectaba a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento, sino también al derecho del adquirente a elegir libremente su residencia ⁽⁷⁵⁾.

En este caso, una de las razones subyacentes tras la idea de imponer la obligación de fijar la residencia estable en el predio rústico era la de desincentivar las operaciones de especulación inmobiliaria. El TJUE analizó con detalle diversas justificaciones para esa obligación y las desestimó todas. Dictaminó que, para reducir las operaciones de especulación inmobiliaria, debían considerarse otras medidas que atentaran en menor grado que las obligaciones de residencia contra la libre circulación de capitales y los derechos fundamentales. El TJUE puso ejemplos, como una tributación más elevada sobre las operaciones de reventa de terrenos en un plazo breve desde su adquisición, o incluso la exigencia de una duración mínima significativa de los contratos de arrendamiento de terrenos agrícolas ⁽⁷⁶⁾.

Por lo que respecta a la obligación de fijar la residencia en el terreno que se va a adquirir, lo mismo es aplicable al requisito de ser residente en el país o el municipio al que pertenece el terreno. De hecho, cualquier obligación de residencia constituye una discriminación indirecta por razón de nacionalidad. En efecto, el TJUE ha sostenido reiteradamente que las normas nacionales que establecen «una distinción basada en el criterio de la residencia en el sentido de que niega[n] a los no residentes determinadas ventajas fiscales que, por el contrario, se conceden a los residentes en el territorio nacional, implica[n] el riesgo de producir efectos principalmente en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros. En efecto, los no residentes son con mayor frecuencia no nacionales» ⁽⁷⁷⁾. En este contexto, se ha de señalar que cualquier obligación de conocer la lengua del país de que se trate encontraría objeciones muy similares.

⁽⁷¹⁾ Según el razonamiento expuesto en el asunto *Ospelt*, C-452/01, apartados 49 a 53.

⁽⁷²⁾ Véase http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm

⁽⁷³⁾ Asunto C-182/83, *Fearon*, apartados 9 a 11.

⁽⁷⁴⁾ Asunto C-452/01, *Ospelt*, apartado 54.

⁽⁷⁵⁾ Asunto C-370/05, *Festersen*, apartados 35 y 40. El derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros es un derecho fundamental amparado por el Protocolo n.º 4 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, así como por el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁽⁷⁶⁾ Asunto C-370/05, *Festersen*, apartado 39.

⁽⁷⁷⁾ Asuntos C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt v Schumacker*, apartado 28; C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, apartado 44; C-370/05, *Festersen*, apartado 25; en el asunto C-11/07, *Eckelkamp*, apartado 46 (mayor carga fiscal para los no residentes).

g) *Prohibición de vender a personas jurídicas*

Una norma nacional que prohíbe la venta de tierra agrícola a personas jurídicas es una restricción de la libre circulación de capitales y, en su caso, de la libertad de establecimiento. Cabe concluir de la jurisprudencia del TJUE que es improbable que tal restricción esté justificada. De hecho, cuando examinó la condición de que el adquirente explote directamente la tierra, el TJUE consideró que esa restricción tenía el efecto de impedir que personas jurídicas adquiriesen terrenos agrícolas. En ese caso, el TJUE cuestionó que esto fuera necesario para alcanzar el objetivo de la ley en cuestión, a saber, mantener el uso agrícola de las tierras. Cuando el objeto de una persona jurídica es la explotación agrícola, la prohibición de vender a personas jurídicas constituye un obstáculo para transacciones que en sí mismas no afectan al uso agrícola⁽⁷⁸⁾. Cabe inferir de las consideraciones del TJUE que tal prohibición no está justificada porque no es necesaria para alcanzar el objetivo alegado. También en este contexto el TJUE mencionó ejemplos de medidas menos restrictivas, en concreto supeditar la cesión de terrenos agrícolas a una persona jurídica a la obligación de arrendar el terreno a largo plazo⁽⁷⁹⁾.

h) *Límites máximos de adquisición*

El establecimiento de límites máximos al tamaño del terreno que puede adquirirse o poseerse constituye una restricción de la libre circulación de capitales, ya que limita la decisión de los inversores de adquirir tierra agrícola. Si bien estos límites pueden estar justificados por objetivos políticos específicos, su proporcionalidad puede ser cuestionable, dependiendo de las circunstancias nacionales. Algunos límites máximos de las adquisiciones parecen contravenir objetivos que el TJUE ha reconocido como de interés público superior, en concreto aumentar el tamaño de las explotaciones agrícolas para que puedan ser explotadas de manera rentable o permitir el desarrollo de explotaciones viables. Desde otro punto de vista, dado que la tierra agrícola es un recurso limitado, otros límites máximos de las adquisiciones parecen adecuados para impedir una concentración excesiva de la propiedad de la tierra, con el fin de apoyar las explotaciones agrícolas familiares y el desarrollo de explotaciones agrícolas de tamaño mediano. Habría que examinar entonces si no van más allá de lo necesario y si pueden sustituirse por medios alternativos menos restrictivos. La justificación y la proporcionalidad reales de esos límites máximos deben, por tanto, examinarse en cada contexto nacional, a la luz de todas las circunstancias fácticas y jurídicas del caso.

La Comisión ha tomado nota hasta ahora de dos tipos de medidas de limitación del máximo de las adquisiciones recogidas en legislaciones nacionales. Algunos Estados miembros exigen el permiso específico de un regulador para las adquisiciones por encima de determinado tamaño. Otros han introducido o confirmado límites máximos absolutos que ya se estaban aplicando.

Si están justificados por una razón legítima de interés público (como el objetivo de lograr una estructura de propiedad más equilibrada) y respetan los derechos fundamentales de la UE y principios generales del Derecho de la UE, como los de no discriminación y proporcionalidad, los límites máximos nacionales a las adquisiciones pueden considerarse compatibles con el Derecho de la UE. La evaluación dependerá también en gran medida de si las normas nacionales están basadas en criterios objetivos y bien definidos y si ponen a disposición de los afectados medios que garanticen la tutela jurídica efectiva.

i) *Privilegios en favor de los compradores locales*

Los derechos de prelación y otros privilegios en favor de los compradores locales exigen especial atención y un examen minucioso. Los privilegios concedidos a los locales pueden constituir privilegio de los ciudadanos propios de un Estado miembro. Por lo tanto, podrían constituir una discriminación encubierta por razones de nacionalidad prohibida por el artículo 63 (así como por el artículo 49) del TFUE, al favorecer, si no formalmente, sí en sus efectos prácticos, a los ciudadanos propios. De hecho, es difícil cuestionar que la gran mayoría de los compradores locales son nacionales del Estado miembro de que se trate y, por consiguiente, los extranjeros tienen muchas menos probabilidades que los nacionales del país de que se trate de disfrutar del privilegio concedido a los locales⁽⁸⁰⁾. Además, y en cualquier caso, aunque se considerasen indistintamente aplicables, esas medidas restringirían aún la libre circulación de capitales y, en su caso, la libertad de establecimiento, porque pueden obstaculizar o hacer que resulten menos atractivas las inversiones en tierra agrícola para los no locales⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Asunto C-452/01, Ospelt, apartado 51.

⁽⁷⁹⁾ Asunto C-452/01, Ospelt, apartado 52.

⁽⁸⁰⁾ Véase al efecto: TJUE, asuntos C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker, apartado 28; C-513/03, van Hilten-van der Heijden, apartado 44; C-370/05, Festersen, apartado 25; C-11/07, Eckelkamp, apartado 46 (mayor carga fiscal para los no residentes).

⁽⁸¹⁾ Sobre la definición de las restricciones de los movimientos de capitales, véase: TJUE, asunto C-112/05, Volkswagen, apartado 19; asuntos acumulados C-197/11 y 203/11, Libert, apartado 44; asunto C-315/02, Lenz, apartado 21.

Para que sean compatibles con los principios de la libre circulación de capitales, los privilegios concedidos a los adquirentes locales, al igual que otras restricciones, deben perseguir, de manera proporcionada, objetivos legítimos de interés público. No se puede excluir que los Estados miembros invoquen objetivos públicos que el TJUE ha reconocido como legítimos, como aumentar el tamaño de las parcelas para desarrollar explotaciones viables en las comunidades locales, o preservar una comunidad agrícola permanente. A este respecto, la condición es que los privilegios deben reflejar los aspectos socioeconómicos de los objetivos perseguidos. Este podría ser el caso si se conceden derechos de prelación a los agricultores locales para hacer frente a la fragmentación de la propiedad de la tierra, por ejemplo, o si se conceden otros derechos especiales a los locales para cubrir carencias resultantes de su situación geográfica (por ejemplo, regiones menos desarrolladas).

Los privilegios a locales que no sean necesarios para alcanzar el objetivo perseguido no están, obviamente, justificados⁽⁸²⁾. Así se desprende en especial de la jurisprudencia del TJUE en el asunto *Libert*. En este asunto, el TJUE examinó la proporcionalidad de una norma nacional según la cual la tierra en determinado municipio solo podía adquirirse en las siguientes condiciones: en primer lugar, que la persona a la que se fuese a transmitir el bien inmueble hubiese residido de forma ininterrumpida en el municipio destinatario o en un municipio colindante al menos seis años antes de la transmisión prevista; segundo, que el posible adquirente o arrendatario desarrollase actividades que tuviesen, de media, una duración de, por lo menos, media semana laboral, en el municipio de que se trate, en la fecha de la transmisión; tercero, que el posible adquirente o arrendatario tuviese un vínculo profesional, familiar, social o económico con el municipio en cuestión por circunstancias importantes y duraderas. El TJUE consideró que esta norma nacional era desproporcionada. Explicó que ninguna de esas condiciones reflejaba directamente los aspectos socioeconómicos relacionados con el objetivo alegado por el Estado miembro de proteger exclusivamente a la población local más desfavorecida en el mercado de la propiedad. No solo la población local más desfavorecida puede cumplir las condiciones de la ley, sino que también pueden cumplirlas otras personas con recursos suficientes que, en consecuencia, no están especialmente necesitadas de protección social en el mercado de la propiedad. Por consiguiente, esas condiciones van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido. Además, se ha de señalar que debían considerarse medidas menos restrictivas que las expuestas en la norma nacional en cuestión⁽⁸³⁾.

j) *Condición de reciprocidad*

Los Estados miembros no pueden hacer que la adquisición de tierra agrícola por ciudadanos de otro Estado miembro de la UE dependa de que a sus propios nacionales se les permita adquirir tierra agrícola en el país de origen del ciudadano del otro Estado miembro de la UE. El TJUE rechaza desde hace tiempo el requisito de reciprocidad por incompatible con los principios del Derecho de la UE. La obligación de cumplir el Derecho de la UE no depende de que la cumplan otros Estados miembros⁽⁸⁴⁾. En caso de infracción del Derecho de la UE por un Estado miembro, cualquier otro Estado miembro tiene derecho a llevar al Estado miembro infractor ante el TJUE (artículo 259 del TFUE). Además, la Comisión, como guardiana de los Tratados, supervisa el cumplimiento por los Estados miembros del Derecho de la UE y está facultada para iniciar procedimientos de infracción, si es necesario llevando a los Estados miembros infractores ante el TJUE.

5. Observaciones finales

De lo expuesto se desprende con claridad que, de conformidad con el Derecho de la UE, los Estados miembros pueden tener en cuenta preocupaciones políticas legítimas. Pueden definir una política adecuada para sus mercados de la tierra agrícola. El TJUE ha reconocido numerosos objetivos de política agrícola que pueden justificar restricciones de las libertades fundamentales. La principal condición es que los objetivos estén claramente expuestos y que los instrumentos elegidos sean proporcionados a estos objetivos, es decir, que no excedan de lo necesario y que no sean discriminatorios.

La Comisión, como guardiana de los Tratados, tiene el deber de garantizar que las medidas nacionales sean conformes con el Derecho de la UE. Los servicios de la Comisión están a disposición de las autoridades de los Estados miembros para ayudarlas a garantizar que las medidas legislativas nacionales sean acordes con el Derecho de la UE. Como primer paso, para noviembre de 2017 está prevista una reunión con expertos de los Estados miembros con el fin de presentar

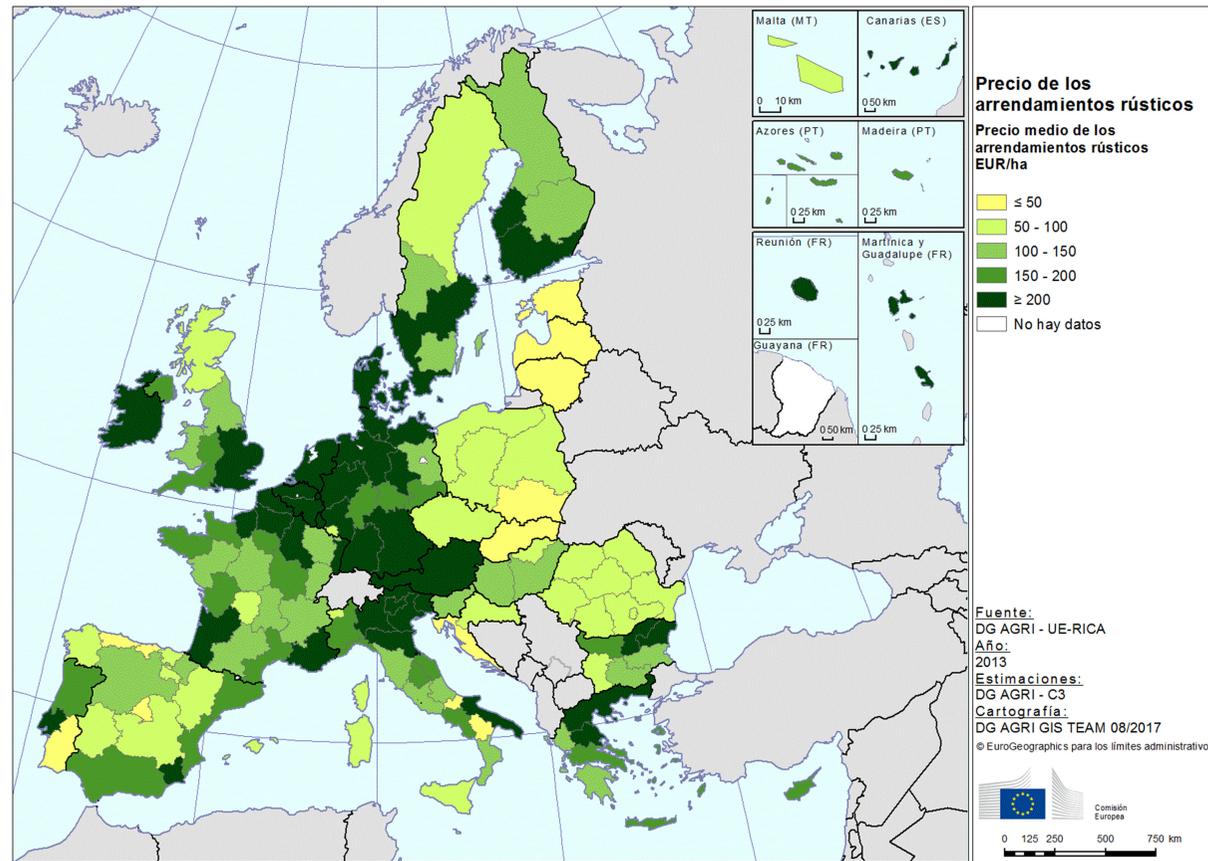
⁽⁸²⁾ El TJUE, por ejemplo, denegó derechos especiales a los adquirentes con «un vínculo suficiente con el municipio» en el sentido de una «conexión profesional, familiar, social o económica» duradera, concedidos para proteger a la población local con menor capacidad económica en el mercado de la propiedad. El TJUE explicó esta decisión señalando que pueden cumplir estas condiciones no solo la población local más desfavorecida, sino también otras personas que disponen de medios económicos suficientes y que no tienen una necesidad específica de protección social en dicho mercado (asuntos acumulados C-197/11 y C-203/11, *Eric Libert*, apartados 54 a 56).

⁽⁸³⁾ Asuntos acumulados C-197/11 y C-203/11, *Eric Libert*, apartados 54 a 56.

⁽⁸⁴⁾ Asuntos C-118/07, *Comisión/Finlandia*, apartado 48; C-266/03, *Comisión/Luxemburgo*, apartado 35: «un Estado miembro no puede invocar el principio de reciprocidad y alegar un posible incumplimiento del Tratado por otro Estado miembro para justificar su propio incumplimiento».

y debatir la presente Comunicación. Estos contactos pueden ser útiles a los Estados miembros para comprender bien e interpretar correctamente el Derecho de la UE. Pueden ayudar también a los servicios de la Comisión a comprender mejor las circunstancias específicas que puedan presentarse en cada país. Además, la Comisión tiene la intención de seguir ayudando a los Estados miembros a intercambiar las mejores prácticas en materia de regulación de los mercados de la tierra agrícola.

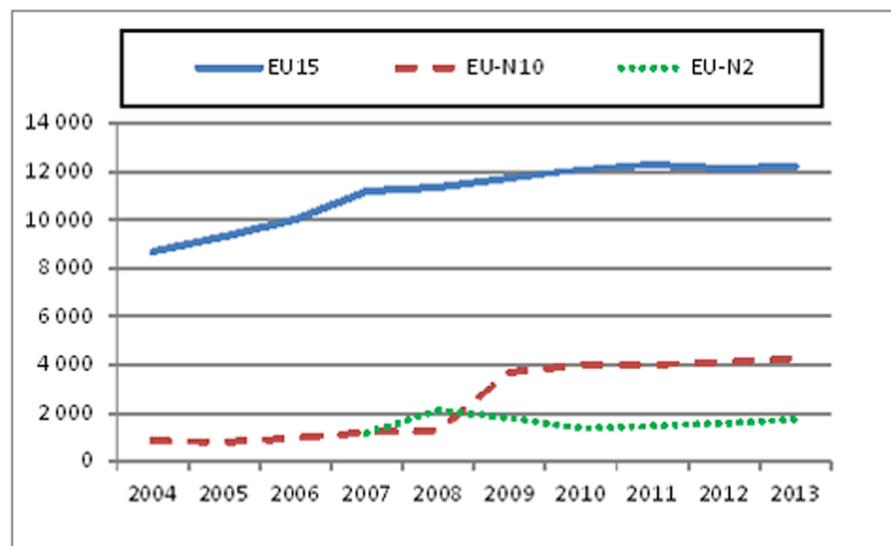
Gráfico 1

Precios de los arrendamientos rústicos como indicador de los precios de la tierra ⁽¹⁾

Fuente: DG de Agricultura y Desarrollo Rural, basada en RICA.

⁽¹⁾ La renta anual que los agricultores tienen que pagar por una hectárea de tierra se considera habitualmente la mejor variable sustitutiva del coste de la tierra. El mapa muestra que el precio de arrendamiento de la tierra varía notablemente de unas regiones de la UE a otras, no solo debido a factores de oferta y demanda, sino también a diferencias en los niveles de precios generales (poder adquisitivo) entre los distintos países y en el entorno normativo. En 2013, el precio medio más elevado del arrendamiento rústico correspondió a las Islas Canarias y a los Países Bajos (alrededor de 1 300 EUR y 780 EUR respectivamente). El precio de los arrendamientos rústicos era también muy elevado en la región de Hamburgo (670 EUR) y en Dinamarca (610 EUR). Por otra parte, los precios de los arrendamientos eran especialmente bajos en Letonia y en Estonia (menos de 30 EUR por ha) y en muchas regiones con condiciones adversas para la producción agrícola intensiva; UE-RICA, la Red de Información Contable Agrícola, mencionada en los gráficos 1 y 2, recoge datos anuales sobre el valor de los activos (incluida la tierra) y los arrendamientos agrícolas para una muestra de 87 000 explotaciones orientadas al mercado en toda la UE. La recopilación anual de datos nacionales de Eurostat sobre los precios de la tierra y los arrendamientos rústicos se está llevando a cabo actualmente.

Gráfico 2

Evolución a largo plazo del valor de la tierra/ha (media en EUR) ⁽¹⁾

Fuente: DG de Agricultura y Desarrollo Rural, basada en RICA.

⁽¹⁾ El «valor de la tierra» se mide de acuerdo con el inventario final de tierras; «ha» expresa los terrenos ocupados por el propietario; «EU-N 10» se refiere a los diez países que se adhirieron a la Unión en 2004 (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa); «EU-N 2» se refiere a los países que se adhirieron en 2007 (Bulgaria y Rumanía).