

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 10 de abril de 2003¹

I. Introducción

1. En el presente asunto el Verwaltungsgerichtshof plantea dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 12 CE, 56 CE y siguientes. En particular, estas cuestiones se refieren a una legislación nacional que somete a restricciones administrativas la enajenación de terrenos agrícolas y forestales, con el fin de mantener la estructura agrícola a pequeña escala existente.

2. Las cuestiones planteadas brindan al Tribunal de Justicia la oportunidad de completar su jurisprudencia sobre los requisitos establecidos por una normativa nacional para adquirir propiedades inmobiliarias. En dicha jurisprudencia, en particular en las sentencias Konle² y Reisch y otros,³ el Tribunal de Justicia ha fijado unos límites dentro de los cuales los Estados miembros pueden imponer tales requisitos. El Tribunal de Justicia se basó en las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales, consagrada en los artículos 56 CE a 60 CE. Ambas sentencias versan sobre determinadas medidas nacionales adoptadas en aras de la

ordenación del territorio. El presente asunto versa sobre otro tipo de interés general, en materia de agricultura.

3. Además, en el presente asunto influye otra circunstancia particular. Las demandantes en el litigio principal son del Principado de Liechtenstein. Se trata de saber si los nacionales de un país que es parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo⁴ (en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»), pero que no es miembro de la Unión Europea, pueden invocar derechos basados en dicho Acuerdo en un supuesto para el que el Tratado CE prevea una excepción a la libre circulación de capitales desde y hacia países terceros.

II. Marco jurídico

A. Derecho comunitario

4. A tenor del artículo 56 CE, apartado 1: «En el marco de las disposiciones del

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — Sentencia de 1 de junio de 1999 (C-302/97, Rec. p. I-3099).

3 — Sentencia de 5 de marzo de 2002 (asuntos acumulados C-515/99, C-519/99 a C-524/99 y C-526/99 a C-540/99, Rec. p. I-2157).

4 — DO 1994 L 1, p. 1.

presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.»

5. El artículo 57 CE, apartado 1, establece: «Lo dispuesto en el artículo 56 se entenderá sin perjuicio de la aplicación a terceros países de las restricciones que existan el 31 de diciembre de 1993 de conformidad con el Derecho nacional o con el Derecho comunitario en materia de movimientos de capitales, con destino a terceros países o procedentes de ellos, que supongan inversiones directas, incluidas las inmobiliarias, el establecimiento, la prestación de servicios financieros o la admisión de valores en los mercados de capitales.»

6. El artículo 40 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo dispone: «En el marco de las disposiciones del presente Acuerdo, quedarán prohibidas entre las Partes Contratantes las restricciones de los movimientos de capitales pertenecientes a personas residentes en los Estados miembros de la CE o en los Estados de la AELC, así como las discriminaciones de trato por razón de la nacionalidad o de la residencia de las partes o del lugar donde se hayan invertido los capitales. En el Anexo XII figuran las disposiciones necesarias para la aplicación del presente artículo.»

7. En el referido anexo XII se declaró aplicable al Espacio Económico Europeo la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de

24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado.⁵ Con arreglo a la nomenclatura de los movimientos de capitales que recoge el anexo I de dicha Directiva, las transacciones de capital incluyen las inversiones inmobiliarias efectuadas en el territorio nacional por no residentes.

8. Cito, por último, el artículo 6 del Acuerdo EEE, a tenor del cual:

«Sin perjuicio de la evolución futura de la jurisprudencia, las disposiciones del presente Acuerdo, en la medida en que sean idénticas en sustancia a las normas correspondientes del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de los actos adoptados en aplicación de estos dos Tratados, se interpretarán, en su ejecución y aplicación, de conformidad con las resoluciones pertinentes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictadas con anterioridad a la fecha de la firma del presente Acuerdo».

B. Derecho nacional

9. De conformidad con el artículo VII de la Oostenrijkse Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 (Ley de modificación de la Ley constitucional federal austriaca de 1974),⁶

5 — DO n° L 178, p. 5.

6 — BGBl. n° 444.

están reservadas a la legislación de los Länder las normas que sometan a restricciones administrativas la enajenación de terrenos agrícolas y forestales en interés del mantenimiento, el fortalecimiento o la creación de una población de agricultores económicamente viable. El presente asunto es de aplicación la Grundverkehrsgesetz (Ley relativa a las transacciones inmobiliarias) del Land de Vorarlberg de 23 de septiembre de 1993⁷ (en lo sucesivo, «VGVG»).

10. El artículo 1, apartado 1, de la VGVG establece:

«1) Estarán sujetas a las disposiciones de la presente Ley las transacciones sobre

a) terrenos agrícolas y forestales,

b) terrenos edificables,

c) propiedades inmobiliarias en la medida en que ciudadanos extranjeros adquieran derechos sobre ellas.»

11. Con arreglo a su artículo 1, apartado 3, la VGVG tiene por objeto:

«a) mantener los terrenos agrícolas y forestales de las explotaciones agrícolas

familiares con el fin de mejorar sus condiciones estructurales de acuerdo con las circunstancias naturales del país,

[...]

c) mantener una distribución de la propiedad de la tierra lo más amplia posible, socialmente sostenible y acorde con las dimensiones del Land y

d) someter a restricciones la adquisición de propiedades inmobiliarias por parte de extranjeros que no estén asimilados a los nacionales por el Derecho de la Unión Europea.»

12. El artículo 3 de la VGVG establece, por lo que aquí interesa: «En la medida en que así se desprenda del Derecho de la Unión Europea, y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2, las normas relativas a la adquisición de propiedades inmobiliarias por parte de extranjeros no se aplicarán a:

[...]

e) las personas y sociedades que pretendan efectuar inversiones directas, inversiones inmobiliarias y otras operaciones de capital.»

7 — En el momento en que acaecieron los hechos del litigio principal, la versión vigente de la VGVG estaba recogida en las Novellen Vorarlberger (Leyes de modificación) publicadas en los LGBL de Vorarlberg 1995/11, 1996/9 y 1997/85, así como en la comunicación publicada en el LGBL de Vorarlberg 1997/21.

13. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la VGVG: «Las transacciones relativas a

terrenos agrícolas o forestales deberán ser autorizadas por las autoridades competentes en materia de transacciones inmobiliarias cuando tengan por objeto alguno de los siguientes derechos:

- a) el derecho de propiedad,
- b) el derecho de superficie [...],
- c) el derecho de uso o de usufructo,
- d) el derecho de arrendamiento de explotaciones agrícolas.

beneficio del interés general en mantener una población de agricultores económicamente viable y el propio adquirente explote el terreno en el marco de una explotación agrícola y, además, tenga en la misma su residencia permanente o, de no ser así, cuando dicha adquisición no sea contraria a la conservación y creación de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas económicamente viables,

- b) —en caso de terrenos forestales— cuando la adquisición no sea contraria al interés de la silvicultura en particular ni al interés económico en general,

[...]».

«2) En particular, los requisitos establecidos en el apartado 1 no se cumplirán cuando:

14. El artículo 5 de la VGVG dispone lo siguiente:

«1) La adquisición sólo será autorizada,

- a) —en caso de terrenos agrícolas— cuando la adquisición redunde en

- a) el terreno se destine, sin una razón importante que lo justifique, a un uso distinto del agrícola o forestal,

- b) la contraprestación exceda considerablemente del precio habitual del terreno en el mercado local,

c) deba presumirse que el terreno se adquiere únicamente para la creación o la ampliación de un latifundio o de un coto de caza,

d) deba presumirse que la explotación directa de los terrenos no está garantizada a largo plazo o que el adquirente no posee los conocimientos especializados necesarios para ello,

e) se altere, sin una razón imperativa que lo justifique, la buena distribución de la propiedad rústica conseguida en el marco de un procedimiento de concentración parcelaria [...].»

III. Antecedentes de hecho

17. La Sra. Margarete Ospelt, primera demandante en el litigio principal (en lo sucesivo, «primera demandante»), posee en Austria, según consta en el registro de la propiedad, una propiedad inmobiliaria de 43.532 m². La Sra. Ospelt es nacional del Principado de Liechtenstein.

18. Dicha propiedad inmobiliaria consta de numerosas parcelas, clasificadas la mayor parte de ellas en el plan urbanístico del municipio de Zwischenwasser como terreno rústico sin edificios. Las parcelas de que se trata son colindantes. Las tierras agrícolas están arrendadas actualmente a dos explotaciones agrícolas.

15. El artículo 11 de la VGVG contiene determinadas excepciones a la exigencia de autorización para determinados tipos de adquisiciones inmobiliarias, en particular aquellas que se efectúen entre parientes y en caso de sucesión o de legado.

16. Con arreglo al artículo 25 de la VGVG, en caso de que se deniegue dicha autorización, el acto de transmisión pierde sus efectos jurídicos con carácter retroactivo.

19. Mediante escritura pública de 9 de abril de 1998 se constituyó la fundación familiar Schlössle Weissenberg Familiens-tiftung, con sede en el Principado de Liechtenstein. Dicha fundación es la segunda demandante en el litigio principal. La primera demandante es la administradora única de la fundación, su apoderada y su primera beneficiaria. Mediante transmisión efectuada el 16 de abril de 1998, elevada a escritura pública el mismo día por un notario de Feldkirch (Austria), las fincas controvertidas quedaron incorporadas al patrimonio de la segunda demandante. Se mantuvieron los contratos de arrendamiento.

20. Con el fin de apreciar adecuadamente las circunstancias de hecho del presente asunto, me referiré además, brevemente, a la estructura del Land de Vorarlberg y, más concretamente, a determinadas características específicas de su agricultura, tal como se presentan en esta zona de la República de Austria. Me baso para ello en los datos aportados por el Gobierno austriaco en el presente procedimiento.

otoño, invierno y primavera, los agricultores trabajan en los valles. En verano, trasladan su ganado a los prados de montaña de mediana y gran altura. Este método permite conservar el paisaje y la naturaleza en el estado en que se encuentran.

IV. El marco procedimental

21. La estructura agrícola austriaca es, en general, de escala reducida, en todo caso en el montañoso Land de Vorarlberg. La superficie total de Vorarlberg asciende a 260.144 hectáreas. El 47 % de esta superficie está dedicado a la agricultura y, de dicha extensión a su vez, el 94,58 % corresponde a zonas de montaña en el sentido del artículo 18 del Reglamento (CE) n° 1257/1999⁸ y el 3,55 % a zonas afectadas por dificultades especiales en el sentido del artículo 20 del Reglamento. Así, en total, el 98,13 % del terrero rústico corresponde a zonas desfavorecidas con arreglo al artículo 17 del Reglamento.

23. El 22 de abril de 1998, las interesadas solicitaron que se autorizase una operación inmobiliaria con arreglo al artículo 4 de la VGVG. Mediante decisión de 19 de octubre de 1998, la autoridad competente —a saber, el Unabhängiger Verwaltungssenat del Land de Vorarlberg— denegó la autorización. Dicha denegación estaba basada en la consideración de que no concurrían los requisitos del artículo 5, apartado 1, letra a), y del artículo 5, apartado 2, letras a) y d), de la VGVG.

22. Por las características regionales, la zona es adecuada para producir leche. Otros tipos de producción, como la cría de ganado, resultan prácticamente inviables. En Vorarlberg, la producción lechera está organizada en tres temporadas (3 Stufen Wirtschaft). Ello significa que en

24. En la motivación de su decisión, el Unabhängiger Verwaltungssenat se basa además en los antecedentes de hecho y en las normas objeto de controversia. Señala que la mayoría de las parcelas de que se trata están clasificadas como terreno agrícola, por lo que, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra a), de la VGVG, es preciso obtener una autorización administrativa. Según él, dichos terrenos deben ser explotados y adquiridos, de acuerdo con la finalidad de la VGVG, por agricultores en el marco de una explotación agrícola. Según reiterada jurisprudencia del Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional austriaco), el interés general prote-

8 — Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160, p. 80). Véase el punto 107 *infra*.

gido por la VGVG exige que las tierras agrícolas adquiridas en el marco de transacciones inmobiliarias sean explotadas directamente por los adquirentes. La Schlössle Weissenberg Familienstiftung no se dedica a la agricultura ni tampoco tiene intención de hacerlo. La adquisición de tierras de uso agrícola con la intención de arrendarlas es contraria al interés general protegido por la VGVG, consistente en mantener una población de agricultores económicamente viable y en conservar y crear propiedades agrícolas de pequeño y mediano tamaño que sean económicamente viables. La denegación de la autorización, motivada por el hecho de que las tierras no son cultivadas directamente por su propietario en el marco de una explotación agrícola, es procedente igualmente si su actual propietario tampoco explota directamente el terreno en cuestión.

25. Las demandantes impugnaron dicha decisión en primera instancia ante el Verfassungsgerichtshof austriaco. Mediante resolución de 26 de septiembre de 2000, dicho órgano jurisdiccional se abstuvo de conocer el recurso y remitió el asunto al Verwaltungsgerichtshof con arreglo al artículo 144, apartado 3, de la Bundes-Verfassungsgesetz. En el escrito de interposición de recurso, que fue completado entretanto, se alega entre otras cosas que la denegación de la autorización administrativa de la transacción inmobiliaria es contraria a las disposiciones del Acuerdo EEE relativas a la libre circulación de capitales.

26. Mediante resolución de 19 de octubre de 2001, registrada en la Secretaría del

Tribunal de Justicia el 21 de noviembre de 2001, el Verwaltungsgerichtshof planteó las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Deben interpretarse el artículo 12 CE (antiguo artículo 6 del Tratado CE) y los artículos 56 CE y siguientes (antiguos artículos 73 B y siguientes del Tratado CE) en el sentido de que las normas mediante las que se someten a restricciones administrativas las transacciones sobre terrenos agrícolas y forestales para proteger el interés general en el mantenimiento, el fortalecimiento o la creación de una población de agricultores económicamente viable están permitidas a la luz de las libertades fundamentales garantizadas en una disposición de Derecho comunitario, en particular la libre circulación de capitales, incluso frente a Estados miembros del EEE en su condición de “terceros países” en virtud del artículo 56 CE, apartado 1 [...]?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿deben interpretarse el artículo 12 CE y los artículos 56 CE y siguientes (antiguos artículos 73 B y siguientes del Tratado CE) en el sentido de que el hecho de que los demandantes debieran someterse a un “procedimiento de autorización”, con arreglo a la Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken de Vorarlberg, en relación con las transacciones sobre terrenos agrícolas antes incluso de la

inscripción del derecho de propiedad en el registro de la propiedad infringe el Derecho comunitario y viola una libertad fundamental de las demandantes garantizada por una disposición de Derecho comunitario aplicable también frente a los Estados miembros delEEE en su condición de “terceros países” en virtud del artículo 56 CE, apartado 1 [...]?»

que se precise en qué medida se aplica la libre circulación de capitales, garantizada entre los Estados miembros por los artículos 56 CE y siguientes, a la circulación de capitales entre un Estado miembro de la Unión Europea y un país que es parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, pero que no es miembro de la Unión Europea. Se trata, en particular, de examinar sucesivamente:

27. La primera demandante, los Gobiernos de Austria, de Liechtenstein y de Noruega, así como el Órgano de Vigilancia de la AELC y la Comisión, presentaron observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia. El 7 de enero de 2003 se celebró la vista oral en el presente asunto.

— El artículo 56 CE y la circulación de capitales con países terceros. Examinaré además el significado del artículo 56 CE en relación con la realización de la Unión Económica y Monetaria. Ello lleva a plantearse si el artículo 56 CE confiere derechos a los habitantes de países terceros.

V. La primera cuestión

— En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión, pasaré a interpretar la cláusula de *standstill* del artículo 57 CE, apartado 1. Además, hay que comprobar si la restricción a la libre circulación de capitales controvertida en el presente caso ya existía el 31 de diciembre de 1993. Trataré de dilucidar después si en la calificación del Principado de Liechtenstein como país tercero en el sentido del artículo 57 CE influye el hecho de que el Principado es parte en el Acuerdo EEE.

A. Generalidades

28. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita

— La tercera cuestión se refiere a los derechos que se derivan del artículo 40 del Acuerdo EEE, concretamente en

favor de nacionales de Estados EEE que no son Estados miembros. ¿Confiere el artículo 40 del Acuerdo EEE a estas personas derechos que puedan invocar ante un órgano jurisdiccional? Después, ¿tiene la existencia de tales derechos consecuencias para un Estado miembro que mantiene una disposición basándose en la cláusula de *standstill* del artículo 57 CE, apartado 1? En otras palabras, ¿debe dejar de aplicarse el artículo 57 CE, apartado 1, en tales circunstancias?

tales recogidas en el Tratado CE, a la hora de formular una apreciación. Sea cual fuere la finalidad de la VGVG, la operación controvertida tiene por objeto principalmente una inversión en bienes inmuebles y no un establecimiento o un servicio transfronterizo. Por ello, en el litigio principal, el control a la luz de las demás libertades tiene carácter hipotético. Es evidente que las demás disposiciones, aludidas, de Derecho comunitario no pueden aplicarse, ni directa ni indirectamente, a los hechos del procedimiento principal.¹¹ Por tanto, tampoco tengo en cuenta la posible violación de otras libertades fundamentales del Tratado CE. Ello es válido igualmente para las alegaciones formuladas al respecto por la primera demandante ante el Tribunal de Justicia.

29. Lo antes expuesto me lleva a hacer una observación preliminar. El Tribunal de Justicia examina la adquisición de propiedades inmobiliarias en primer lugar a la luz de la libre circulación de capitales, como se desprende de las sentencias Konle y Reisch y otros.⁹ En la sentencia Konle, el Tribunal de Justicia se refiere además a la posible relevancia de la libertad de establecimiento, aunque no prosigue su análisis.¹⁰ En las conclusiones que presenté en el asunto Reisch y otros, rompí una lanza en favor de examinar, a la luz de la libre prestación de servicios, las normativas nacionales que pretenden impedir la transmisión de residencias secundarias. En mi opinión, la transacción de capital constituía esencialmente la contrapartida de un servicio prestado.

B. Artículo 56 CE

30. Sin embargo, en el presente asunto los hechos del litigio principal no dan pie para tener en cuenta otras libertades fundamen-

31. El artículo 56 CE, apartado 1, que establece la regla principal relativa a la libre circulación de capitales, tiene dos características esenciales. En primer lugar, dicha disposición tiene efecto directo; en segundo lugar, se aplica «*erga omnes*». Así, no establece distinción alguna entre la circulación de capitales dentro de la Unión Europea y la que tiene lugar con países terceros.

9 — Citadas en las notas 2 y 3 *supra*.

10 — Véanse, en particular, los puntos 67 y siguientes de dichas conclusiones.

11 — Véase la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la obligación de responder a las peticiones de decisión prejudicial, por ejemplo, la sentencia de 17 de julio de 1997, Giloy (C-130/95, Rec. p. I-4291).

32. En la sentencia Sanz de Lera y otros,¹² el Tribunal de Justicia interpretó la primera características esencial del artículo 56 CE como sigue: «Procede señalar, como punto de partida, que el texto del apartado 1 del artículo 73 B (actualmente el artículo 56 CE) establece una prohibición clara e incondicional y no requiere ninguna medida de aplicación. Debe subrayarse a continuación que el empleo de los términos “en el marco de las disposiciones del presente capítulo” en el artículo 73 B se remite a todo el capítulo en el que dicho precepto se encuentra incluido. Esta disposición debe interpretarse, por tanto, en el referido contexto.»

33. Paso a analizar lo referente a la segunda característica. El artículo 56 CE es aplicable «*erga omnes*», habida cuenta de que dicho artículo, al contrario que las demás libertades fundamentales de circulación que recoge el Tratado CE, también contempla los intercambios con países terceros. La aplicabilidad del artículo 56 CE a los intercambios con países terceros es excepcional. La libre circulación de capitales establece en esencia un requisito necesario para las tres otras libertades del Tratado relativas a las personas, a las mercancías y a los servicios. Estas otras libertades pierden su significado si la circulación de capitales —y también la de pagos— no es libre.

34. La libre circulación de capitales no sólo constituye un requisito para la realización del mercado interior, sino expresa además los principios de una economía de mercado

abierta y de libre competencia, mencionados en los artículos 4 CE y 105 CE. Tal economía de mercado abierta no está delimitada por las fronteras físicas del territorio de la Unión Europea.

35. Sin embargo, ello no significa que la libre circulación de capitales, que tiene efecto directo, se aplique de la misma manera dentro de la Unión Europea que hacia fuera de ésta. Existe una diferencia en cuanto a la amplitud de tal libertad. Dentro de la Unión Europea, la libertad de circulación de capitales es prácticamente total. Hacia fuera, existen excepciones. En los artículos 57 CE, 59 CE y 60 CE se contemplan las posibles restricciones a la libre circulación de capitales que sólo pueden aplicarse a las transacciones con países terceros. Además de referirse a la cláusula de *standstill* del artículo 57 CE, apartado 1, el presente caso versa sobre las facultades de que disponen el Consejo y los Estados miembros para restringir, en determinadas circunstancias descritas específicamente, la libertad consagrada por el Tratado.

36. Dichas diferencias se corresponden con el contexto en el que debe situarse la libertad de circulación de capitales. Es preciso señalar, al respecto, que el Tratado de Maastricht recoge la libre circulación de capitales con efecto directo, que se define en el artículo 56 CE. El Tratado estableció que la entrada en vigor del artículo 56 CE (y de los artículos siguientes) tendría lugar el 1 de enero de 1994 —es decir, después de la entrada en vigor del propio Tratado—, que es cuando comenzó la segunda fase de

12 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1995 (asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, Rec. p. I-4821).

la Unión Económica y Monetaria. La fecha fijada en el artículo 57 CE, apartado 1, también ha de considerarse vinculada con lo antes expuesto. Debe estimarse que la libre circulación de capitales es un elemento constitutivo de la Unión Económica y Monetaria.

37. Una vez realizada la Unión Económica y Monetaria, ya no resulta concebible en el seno de la zona euro ninguna restricción de Derecho público a los movimientos de capitales. El Banco Central Europeo determina la política monetaria, lo que supone una absoluta vinculación entre los flujos de fondos y de capitales. Es posible que cuando exista una política monetaria centralizada desaparezca cualquier diferencia entre las transacciones transfronterizas y aquellas que tienen lugar dentro del ámbito nacional de un Estado miembro. Dicho extremo puede expresarse en términos de competencias: en una Unión monetaria ya completada, los Estados miembros ceden su soberanía monetaria; pierden, en consecuencia, la facultad de adoptar medidas de salvaguardia en caso de que surjan dificultades en materia de balanza de pagos. El artículo 119 CE, apartado 4, y el artículo 120 CE, apartado 4, así lo establecen expresamente.

38. En el marco de la relación existente entre la Unión monetaria y los Estados miembros que —todavía— no forman parte de ésta, los referidos Estados conservan la facultad de invocar los artículos 119 CE y 120 CE en caso de que surjan dificultades relacionadas con la balanza de pagos. Con arreglo a estos artículos, dichos Estados

pueden ser autorizados a adoptar medidas de salvaguardia o, en caso de crisis súbita en la balanza de pagos, a tomarlas de manera autónoma. Bien es cierto que dichos Estados miembros han de concertar mutuamente sus políticas de cambio. Esta obligación, establecida en el artículo 124 CE, ha sido desarrollada en el denominado SME II.¹³ El mencionado deber de concertación es necesario por el hecho de que la Unión monetaria y los Estados miembros en cuestión comparten un mismo mercado común de capitales.

39. En cambio, el flujo de capitales con los Estados de la AELC no está sujeto a dichas obligaciones. Debo señalar que el Acuerdo EEE sólo establece en materia de política monetaria un tipo de colaboración muy limitada, basada en el intercambio de información (artículo 46 del Acuerdo EEE).

40. En mi opinión, dichas diferencias de nivel de integración monetaria influyen en la interpretación del artículo 56 CE, respectivamente del artículo 40 del Acuerdo EEE. Resumiendo: pese a que el artículo 56 CE no establece diferencia alguna entre la circulación de capitales dentro de la Unión Europea y la que tiene lugar con países que no son miembros de ésta, ello no significa que la prohibición de establecer restricciones tenga los mismos efectos en ambas situaciones. A las excep-

13 — Se trata del segundo Sistema Económico y Monetario, cuyas líneas maestras estableció el Consejo Europeo en su Resolución sobre el establecimiento de un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la unión económica y monetaria, de 16 de junio de 1997 (DO C 236, p.5).

ciones a esta prohibición basadas en motivos monetarios sólo es posible acogerse en caso de circulación externa de capitales. Las excepciones contempladas en los artículos 40 y siguientes del Acuerdo EEE se inscriben en esa perspectiva. Dichas excepciones —véase, en particular, el artículo 43 del Acuerdo EEE— tienen mayor alcance que las establecidas en el Tratado CE.

41. Lo antes expuesto me lleva a examinar la circulación externa de capitales como tal. También en el ámbito mundial se ha producido una liberalización —aunque incompleta— del flujo de capitales. Para alcanzar dicha liberalización mundial se elaboró una serie de instrumentos de Derecho internacional bajo los auspicios, entre otros, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

42. En lo que se refiere a la relación entre el artículo 56 CE y los referidos instrumentos de Derecho internacional, es preciso señalar que el artículo 56 CE establece una libertad con efecto directo y no reglada, de manera que hace pesar sobre los Estados miembros la prohibición incondicional de restringir dicha libertad,¹⁴ todo ello sin perjuicio de algunas excepciones establecidas explícitamente en el Tratado CE. Los instrumentos adoptados en el ámbito de la OCDE, de la OMC y del FMI carecen de

tan amplio alcance. La OCDE ha elaborado un código mediante el que se pretende liberalizar la circulación de capitales.¹⁵ Dicho código recoge normas obligatorias de carácter no discriminatorio. Con arreglo a su artículo 10, los Estados que son parte pueden —en particular en el contexto de la Unión Europea— liberalizar en mayor medida la circulación de capitales. En lo que se refiere a la OMC, me remito al anexo relativo a los servicios financieros del Acuerdo AGCS, que permite a los Estados parte adoptar medidas restrictivas en aras de la integridad y estabilidad de su sistema financiero.¹⁶ El Convenio Constitutivo del FMI pretende en esencia que se eliminen los obstáculos a los pagos internacionales. En el Convenio se establece, no obstante, que los Estados parte podrán adoptar las medidas que sean necesarias para controlar los movimientos internacionales de capitales.¹⁷

43. Lo que se ha adoptado en relación con las distintas organizaciones internacionales con miras a liberalizar los movimientos de capitales influye, en efecto, en la interpretación de las excepciones a la libre circulación de capitales con países terceros establecidas en los artículos 57 CE y siguientes. Dichas excepciones no pueden aplicarse de manera tan amplia que se lleguen a incumplir las obligaciones de Derecho internacional que incumben a la Comunidad Europea y a sus Estados miembros.

15 — OCDE *Code of liberalisation of capital movements*. La versión que fue actualizada el 1 de enero de 2003 figura en la página *web* de la OCDE.

16 — Anexo 2 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

17 — Artículo VI, sección 3, del Acuerdo Constitutivo del FMI.

14 — Véase la sentencia *Sanz de Lera* y otros, antes citada en la nota 12 *supra*, apartado 41.

44. Del mismo modo percibo el significado del Acuerdo EEE en el presente asunto. El hecho de que un Estado miembro se acoja a la excepción establecida en el artículo 57 CE, apartado 1, no puede dar lugar a que los nacionales de un Estado que sea parte en el Acuerdo EEE no puedan ejercitar, o sólo parcialmente, los derechos que les confiere dicho Acuerdo. Es preciso, por tanto, determinar qué derechos cabe invocar sobre la base de las disposiciones relevantes del Acuerdo EEE. Analizaré este extremo en la sección D.

45. Me dispongo a examinar en qué medida los nacionales de países terceros pueden invocar el artículo 56 CE. El artículo 56 CE les reconoce este derecho. Con arreglo a dicha disposición, la propia circulación de capitales no puede ser sometida a restricciones. El Tratado no crea ningún derecho subjetivo que esté limitado a los nacionales de los Estados miembros. En este sentido, el artículo 56 CE se diferencia, por ejemplo, del artículo 18 CE, con arreglo al cual todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, y del artículo 39 CE que se refiere a los trabajadores de los Estados miembros.¹⁸ Similar restricción *rationae personae* es aplicable a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento.

46. Así, la libertad de circulación de capitales es aplicable a todas las transacciones

de capital que tengan lugar dentro de la Unión Europea, hacia la Unión Europea desde países terceros y viceversa. El principio de territorialidad, como se establece en el artículo 299 CE, tampoco limita la aplicabilidad del Derecho comunitario. Cuando se efectúa un acto jurídico en el territorio de la Unión Europea, el Derecho comunitario puede resultar aplicable independientemente del lugar de residencia y de la nacionalidad del derechohabiente.

47. En resumen: los nacionales de países terceros y las personas jurídicas establecidas en países terceros pueden invocar la libre circulación de capitales, con arreglo al Tratado CE. Cuando, en un caso específico, el Derecho comunitario prevea una excepción a dicha libertad, que les afecte, será preciso determinar en qué medida dicha excepción restringe sus posibilidades de invocar un derecho que les corresponde en virtud de una obligación de Derecho internacional que incumbe a la Comunidad Europea.

C. Artículo 57 CE, apartado 1

48. En la sentencia Sanz de Lera y otros,¹⁹ el Tribunal de Justicia declaró en cuanto al artículo 57 CE, apartado 1: «En lo que se refiere a la excepción prevista en el apartado 1 del artículo 73 C del Tratado (actualmente artículo 57 CE, apartado 1), relativa a la aplicación a terceros países de

18 — El artículo 39, apartado 2, establece lo siguiente: «La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al [...]».

19 — Sentencia citada en la nota 12 *supra*, apartado 44.

las restricciones que existan el 31 de diciembre de 1993 de conformidad con el Derecho nacional o con el Derecho comunitario en materia de movimientos de capitales que se enumeran en aquél, con destino a terceros países o procedentes de ellos, se debe hacer constar que está formulada de manera precisa, de forma que no deja a los Estados miembros ni al legislador comunitario ningún margen de apreciación ni por lo que se refiere a la fecha en la que las restricciones pueden existir, ni a las categorías de movimientos de capitales que puedan ser objeto de las restricciones. [...] De ello resulta que dicha excepción no puede obstaculizar que el apartado 1 del artículo 73 B del Tratado confiera a los particulares derechos que éstos puedan invocar ante los Tribunales.» En mi opinión, la sentencia Sanz de Lera y otros constituye el punto de partida para examinar algunos aspectos específicos del artículo 57 CE.

49. El artículo 57 CE, apartado 1, tiene carácter de cláusula de *standstill*. En caso de que en la fecha de referencia de 31 de diciembre de 1993, la legislación de un Estado miembro hubiera limitado la libre circulación de capitales, no habría pesado sobre dicho Estado miembro obligación alguna de adaptar su normativa nacional con el fin de promover la liberalización de los flujos de capitales. Semejante obligación sólo puede derivarse de las medidas adoptadas por el Consejo sobre la base del artículo 57 CE, apartado 2. Por otra parte, tras la referida fecha límite, un Estado miembro no puede adoptar una nueva legislación nacional que restrinja la libre circulación de capitales con países terceros.

50. Esto me lleva a analizar el significado del Acuerdo EEE en este contexto. En el

presente procedimiento, el Órgano de Vigilancia de la AELC alega que, a raíz de la entrada en vigor del Acuerdo EEE, los Estados que son parte en dicho Acuerdo ya no pueden ser considerados países terceros en el sentido del artículo 57 CE, apartado 1. Esta postura me parece incorrecta. Como se confirma en la sentencia Sanz de Lera y otros, se trata de una excepción formulada cuidadosamente que no deja ningún margen de apreciación. Además, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que las excepciones a las libertades fundamentales consagradas por el Tratado CE deben interpretarse de manera estricta.

51. Todo Estado que no es miembro de la Unión Europea es un país tercero. El Acuerdo EEE no modifica en absoluto tal circunstancia. Incluso en caso de que los nacionales de los Estados que son parte en el Acuerdo EEE puedan invocar derechos basados en dicho Acuerdo equivalentes o incluso iguales a los derechos que el Tratado CE confiere a los ciudadanos de la Unión Europea, es preciso reconocer que dichos países no son Estados miembros de la Unión Europea. A este respecto, el Acuerdo EEE no deja de ser uno más de los acuerdos de asociación celebrados entre la Comunidad Europea y Estados que no son miembros de ésta, por ejemplo, los países de Europa Central y Oriental. Los nacionales de dichos países también pueden invocar, con arreglo a dichos acuerdos, derechos que pueden ejercitar en los Estados miembros de la Unión Europea.

52. Como he subrayado en el punto 49 *supra*, no incumbe a los Estados miembros obligación alguna de adaptar las restriccio-

nes a la circulación de capitales impuestas por una normativa nacional en caso de que ésta ya existiera en la fecha límite de 31 de diciembre de 1993. Además, en su sentencia Konle, el Tribunal de Justicia declaró que la normativa nacional posterior al 31 de diciembre de 1993 también puede estar comprendida en el corresponder al ámbito de aplicación de la cláusula de *standstill*. Por el hecho de haber entrado en vigor en una fecha posterior no queda automáticamente excluida de la aplicación de la cláusula de *standstill*. Si una normativa nacional se ha adoptado después del 31 de diciembre de 1993 y tiene el mismo contenido que la legislación anterior al 31 de diciembre de 1993, también puede considerarse «legislación existente». Es preciso que la norma sea esencialmente idéntica a la legislación anterior. También puede reducir o suprimir un obstáculo al ejercicio de los derechos y las libertades comunitarias que figuraba en la normativa anterior. En cambio, una legislación nueva que se basa en una lógica distinta que la normativa anterior y que establece procedimientos nuevos no puede asimilarse a la legislación existente en el momento de la adhesión.²⁰

53. Con carácter más general, los Estados miembros, amparándose en la cláusula de *standstill*, pueden adaptar la normativa en vigor sin modificar la situación jurídica existente. También ha de tenerse en cuenta al respecto la práctica administrativa vigente y de los hechos del presente procedimiento debe poder deducirse que la nueva normativa nacional no modifica la situación jurídica existente.²¹

54. Los Estados miembros pueden optar además por derogar dicha excepción; también pueden decidir derogarla parcial o gradualmente. Considero asimismo como derogación parcial aquella modificación de la normativa mediante la cual el legislador nacional elimina determinados obstáculos al ejercicio de los derechos y libertades comunitarios que contenía la normativa anterior.²² Quien puede lo más, en general, también puede lo menos. Sin embargo, la situación es esencialmente distinta cuando un Estado miembro vuelve a aplicar de modo más amplio una excepción cuyo uso estuvo limitado en un momento dado por una medida legislativa.²³

55. La VGVG aún no estaba en vigor el 31 de diciembre de 1993. En principio, la cláusula de *standstill* no es aplicable en tal caso. No obstante, si la nueva normativa nacional no aporta ninguna modificación a la situación jurídica existente, la cláusula de *standstill* sigue siendo de aplicación. El Gobierno austriaco demuestra de manera incontestable en sus observaciones que el contenido de la normativa precursora de la VGVG, la Grundverkehrsgesetz,²⁴ era prácticamente idéntico al de la VGVG y tenía la misma finalidad. De la antigua normativa sólo se eliminaron los obstáculos al ejercicio de los derechos y libertades comunitarios. Como se precisa en la sentencia Konle, en tal caso cabe acogerse a la excepción que establece el artículo 57 CE, apartado 1.²⁵

22 — Véase también, en ese sentido, la sentencia Konle, citada en la nota 2 *supra*.

23 — Conclusiones acumuladas del Abogado General Sr. Geelhoed presentadas en los asuntos en los que recayeron las sentencias de 14 de junio de 2001, Comisión/Francia (C-345/99, Rec. I-4493, y C-40/00, Rec. I-4539), entre otros el punto 63.

24 — LGBl. n.º 18/1977, y LGBl. n.º 63/1987.

25 — Citada en la nota 2 *supra*, apartado 52.

20 — Sentencia Konle, citada en la nota 2 *supra*, apartado 53.

21 — Conclusiones del Abogado General Sr. Geelhoed presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 8 de enero de 2002, Metropoli Treuhand y Stadler (C-409/99, Rec. p. I-81), puntos 36 y 37.

56. Por consiguiente, llego a la conclusión de que pueden mantenerse las disposiciones controvertidas de la VGVG al amparo de la cláusula de *standstill* del artículo 57 CE, apartado 1. La modificación de la normativa nacional austriaca después del 31 de diciembre de 1993 entra dentro del margen de acción de que disponen los Estados miembros con arreglo al artículo 57 CE, apartado 1. El Principado de Liechtenstein debe ser considerado país tercero al que es aplicable el artículo 57 CE, apartado 1.

D. El Acuerdo EEE

Observaciones presentadas

57. En las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia se analiza detalladamente el efecto directo del artículo 40 del Acuerdo EEE, así como la cuestión vinculada con ésta de si el artículo 56 CE y el artículo 40 del Acuerdo EEE deben interpretarse de manera similar.

58. Según la primera demandante, con arreglo al artículo 40 del Acuerdo EEE,

no cabe restringir en modo alguno la circulación de capitales dentro del EEE. El artículo 40 del Acuerdo EEE tiene efecto directo. Por tanto, la cuestión de si Liechtenstein es un país tercero a la luz del artículo 56 CE resulta irrelevante para el presente asunto.

59. El Gobierno noruego alega que el Acuerdo EEE es de aplicación en el caso que nos ocupa. Pese a que el tenor literal del artículo 40, apartado 1, del Acuerdo EEE, y el del artículo 56 CE no coinciden exactamente, dichos artículos deben recibir idéntica interpretación, salvo que existan razones para interpretarlos de manera distinta. Habida cuenta de que no existen tales razones, las restricciones autorizadas con arreglo al artículo 56 CE también lo son según el artículo 40, apartado 1, del Acuerdo EEE. De ello se infiere que los Estados que son parte en el Acuerdo EEE deben recibir el mismo trato que los Estados miembros.

60. Según el Gobierno de Liechtenstein, el artículo 40 del Acuerdo EEE dispone que los movimientos de los capitales pertenecientes a aquellas personas que residan o que estén establecidas en los Estados miembros o en los Estados que son parte en el Acuerdo EEE no pueden ser objeto de restricciones ni de discriminaciones de trato en razón de la nacionalidad o de la residencia. El artículo 40 del Acuerdo EEE, así como el anexo XII, tiene efecto directo puesto que, habida cuenta del tenor, del objetivo y de la naturaleza del Acuerdo,

contiene una obligación clara y precisa, para cuya ejecución y cuyos efectos no se requiere la adopción de ningún acto ulterior.

61. Según el Gobierno de Liechtenstein, el artículo 40 del Acuerdo EEE y el artículo 56 CE se corresponden entre sí puesto que ambas disposiciones prohíben cualquier restricción a la circulación de capitales. Para garantizar la interpretación uniforme de las dos referidas disposiciones del Tratado CE y del Acuerdo EEE, que corresponden en esencia, debe tenerse en cuenta, en particular, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el artículo 56 CE.

62. Según la Comisión, el artículo 40 del Acuerdo EEE es aplicable. Esta disposición es esencialmente similar al artículo 56 CE. Las restricciones a la libre circulación de capitales causadas por los obstáculos a la transmisión de terrenos son lícitas entre Estados miembros en determinadas circunstancias. También están permitidas en los flujos con países terceros y, por consiguiente, en los que se establecen con los países del EEE que no sean Estados miembros.

63. Según el Órgano de Vigilancia de la AELC, del Acuerdo EEE se desprende que los Estados del EEE han de participar en el mercado interior, como si de Estados miembros de la Unión Europea se tratara. En este contexto, el Acuerdo EEE implica una integración avanzada, cuyos objetivos

van más allá de los de un mero acuerdo de libre comercio.²⁶ Del artículo 6 del Acuerdo EEE y de la jurisprudencia se deduce que el artículo 40 del Acuerdo EEE, en relación con la Directiva 88/361/CEE, debe interpretarse a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 56 CE.

64. El Gobierno austriaco adopta una postura diferente. En su opinión, el Acuerdo EEE es irrelevante para la resolución del presente caso. El Gobierno austriaco alega con carácter subsidiario que la agricultura no está comprendida en el ámbito de aplicación de la libre circulación de capitales contemplada por el Acuerdo EEE. El artículo 42 del Acuerdo EEE evoca la libre circulación de capitales «con arreglo a las disposiciones del presente Acuerdo». La política agrícola no entra en el ámbito de aplicación del Acuerdo EEE, de manera que la libre circulación de capitales no es aplicable en materia agrícola.

65. Con carácter más subsidiario, el Gobierno austriaco considera que las restricciones a la adquisición de terrenos agrícolas y forestales son compatibles con el Acuerdo EEE. Hace referencia, además, al artículo 6 del Acuerdo EEE del que infiere que no puede tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el Tratado CE que sea posterior a la fecha de la firma del Acuerdo EEE, es decir, el 2 de mayo de 1992. Según el Gobierno

26 — El Órgano de Vigilancia hace referencia a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de enero de 1997, *Opel Austria/Consejo* (T-115/94, Rec. p. II-39), apartado 107. Véanse comentarios más detallados al respecto en el punto 70 *infra*.

austriaco, el artículo 67 CE, en su versión anterior a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, sólo prohíbe las discriminaciones en materia de circulación de capitales entre Estados miembros. En consecuencia, no cabe transponer a la libertad de circulación de capitales que contempla el Acuerdo EEE la jurisprudencia ulterior del Tribunal de Justicia, en la que éste establece un paralelismo entre la libre circulación de capitales y las demás libertades fundamentales de circulación.

Apreciación

66. Comienzo formulando algunas observaciones sobre la interpretación que ha de darse al Acuerdo EEE. Su artículo 6 precisa que las disposiciones de dicho Acuerdo que correspondan en sustancia a las disposiciones del Tratado CE deben interpretarse de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tal como ésta era antes de la firma del Acuerdo EEE. El Acuerdo EEE no contiene ninguna disposición análoga relativa a la jurisprudencia posterior. Según el Dictamen 1/92 del Tribunal de Justicia, tampoco se contempla expresamente la posibilidad de adoptar una disposición semejante.²⁷

67. No obstante, según los artículos 105 y siguientes del Acuerdo EEE, éste debe interpretarse de la manera más uniforme posible. El Tribunal de Justicia es competente para interpretar el Acuerdo EEE por lo que respecta al territorio de la Comunidad y el Tribunal de la AELC cuando se

aplica en los Estados de la AELC.²⁸ Así, el Acuerdo prevé al respecto que el Tribunal de Justicia y el Tribunal de la AELC colaboren entre sí. En mi opinión, corresponde además al Tribunal de Justicia garantizar no sólo que se interprete el propio Acuerdo EEE de manera uniforme, sino también que la interpretación que se le dé sea uniforme respecto de las disposiciones idénticas o comparables del Tratado CE. El Abogado General Sr. Cosmas afirma al respecto, en las conclusiones que presentó en el asunto Andersson y Wåkerås-Andersson,²⁹ que es preciso conseguir una interpretación uniforme de las distintas normas que han de aplicarse en el interior de los Estados miembros de la Comunidad.

68. La Comisión hace referencia en sus observaciones a la sentencia Pokrzeptowicz-Meyer.³⁰ El Tribunal de Justicia señaló en ella que, «según jurisprudencia reiterada, una mera similitud del tenor de una disposición de uno de los Tratados constitutivos de las Comunidades y de un acuerdo internacional entre la Comunidad y un país tercero no basta para dar a los términos de este acuerdo el mismo significado que tienen en los Tratados (...). Según esta jurisprudencia, la extensión de la interpretación de una disposición del Tratado a una disposición, redactada en términos comparables, similares o incluso idénticos, que figure en un acuerdo concluido por la Comunidad con un país tercero, depende, en especial, de la finali-

28 — Véase, en este sentido, la sentencia de 15 de junio de 1999, Andersson y Wåkerås-Andersson (C-321/97, Rec. p. I-3551), apartado 28.

29 — Conclusiones presentadas en el asunto en que recayó la sentencia citada en la nota 28 *supra*, punto 30.

30 — Sentencia de 29 de enero de 2002 (C-162/00, Rec. p. I-1049), apartados 32 y 33.

27 — Dictamen 1/92 de 10 de abril de 1992 (Rec. I-2821).

dad perseguida por cada una de dichas disposiciones en su propio marco. A este respecto, reviste una importancia considerable la comparación entre los objetivos y el contexto del acuerdo, por una parte, y los del Tratado, por otra.»

69. Según su preámbulo, una de las principales finalidades del Acuerdo EEE es la máxima realización posible de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en todo el Espacio Económico Europeo. Así, el Acuerdo EEE pretende extender a los países de la AELC el ámbito de aplicación territorial del mercado interno realizado dentro de las fronteras de la Unión Europea. Por consiguiente, los objetivos y el contexto de dicho Acuerdo son comparables a los del Tratado CE.

70. Baso mi postura en la sentencia Opel Austria/Consejo,³¹ en la que el Tribunal de Primera Instancia declaró lo siguiente: «[...] el Acuerdo EEE implica una integración avanzada, cuyos objetivos van más allá de un mero acuerdo de libre comercio. De este modo, del apartado 2 del artículo 1 se desprende que el EEE implicará, en particular, la libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales [...]. Las normas aplicables en las relaciones entre las Partes Contratantes en las materias cubiertas por el Acuerdo son sustancialmente las disposiciones correspondientes de los Tratados CE y CEEA y de los actos adoptados en aplicación de estos Tratados.»

71. Considero por tanto —especialmente a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia— que las disposiciones del Acuerdo EEE sobre la libre circulación de capitales deben recibir una interpretación lo más similar posible a la de las disposiciones correspondientes del Tratado CE. Dicha observación es válida para el contenido de la libertad como tal, pero también para las justificaciones de las restricciones a dicha libertad por parte de los Estados miembros, extremo éste que contempla el órgano jurisdiccional remitente en su segunda cuestión. No me adhiero, por tanto, a la afirmación del Gobierno austriaco de que no debe tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la libre circulación de capitales posterior al 2 de mayo de 1992.

72. El paso siguiente atañe al contenido del Acuerdo EEE. El artículo 40 del Acuerdo EEE es comparable en esencia al artículo 56 CE, apartado 1. Las restricciones a la circulación de capitales están prohibidas y no cabe discriminación alguna en razón de la nacionalidad o del lugar de establecimiento. Es cierto que el grupo de personas que pueden beneficiarse de dicha prohibición está limitado, en particular, a las personas que residen o están establecidas en el Espacio Económico Europeo. Además, la última frase del artículo 40 del Acuerdo EEE se refiere a las disposiciones necesarias para la aplicación del referido artículo. Dicha frase podría significar que, al contrario que el artículo 56 CE, el artículo 40 del Acuerdo EEE no tiene efecto directo. En mi opinión se trata de una interpretación errónea. La referencia al anexo XII —aplicación del referido artículo del Acuerdo— sólo afecta a las transacciones de capital que entran en el ámbito de aplicación de la libertad de circulación de

31 — Citada en la nota 26 *supra*.

capitales. Respecto de las transacciones citadas en el anexo, la prohibición de restringir la referida libertad tiene efecto directo. En consecuencia, lo antes expuesto también es aplicable a las inversiones inmobiliarias efectuadas en el territorio de un Estado miembro por no residentes.

73. Tampoco considero admisible la comparación que establece el Gobierno austriaco entre el artículo 40 del Acuerdo EEE y el artículo 67 CE, en su versión anterior a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.³² El artículo 7 CE imponía a los Estados miembros la obligación, no directamente aplicable, de eliminar las restricciones a la libre circulación de capitales. Me remito al tenor literal de los dos referidos artículos: mientras el artículo 40 del Acuerdo EEE prohíbe las restricciones de los movimientos de capitales, el (antiguo) artículo 67 CE establecía que los Estados miembros debían eliminar progresivamente los obstáculos a la circulación de capitales. Además, el alcance de dicha obligación de los Estados miembros varió con el transcurso del tiempo en función de la evaluación de las obligaciones del mercado común.³³ La liberalización de los movimientos de capitales fue acentuada a través del Derecho derivado, por ejemplo la Directiva 88/361. Los derechos que los ciudadanos pueden invocar directamente se derivan ante todo del Derecho derivado y no del artículo 67 CE como tal.

74. Brevemente, el Acuerdo EEE confiere a los nacionales de los Estados que son parte en el mismo derechos que pueden ejercitar en los Estados miembros de la Unión Europea.

75. La cuestión que se plantea ahora consiste en determinar cual es el verdadero alcance de los referidos derechos de dichas personas. Así, se trata de determinar la relevancia del artículo 40 del Acuerdo EEE. En efecto, los nacionales de los Estados que son parte en el Acuerdo EEE también son titulares de derechos que pueden invocar en el territorio de la Unión Europea, amparándose directamente en el artículo 56 CE. Como he afirmado ya, el artículo 56 CE sufre menos restricciones.

76. No obstante, en el presente asunto se trata del supuesto en que una disposición específica del Derecho comunitario —el artículo 57 CE, apartado 1, que establece una excepción a la norma general del artículo 56 CE, apartado 1— impide el ejercicio de derechos derivados del artículo 40 del Acuerdo EEE. Es preciso destacar al respecto que el Acuerdo EEE no incluye ninguna cláusula de *standstill* comparable al artículo 57 CE, apartado 1. Las cláusulas de *standstill* recogidas en el anexo XII del Acuerdo EEE —que es el anexo de aplicación del artículo 40 del Acuerdo EEE— tienen un alcance y una duración mucho más limitada. Además, y esto es lo más importante, son irrelevantes para el presente caso. Las excepciones a la libre circulación de capitales, contempladas en particular en el artículo 143 del Acuerdo EEE, tampoco presentan interés alguno en

32 — Por otra parte, el Tribunal de la AELC también compara el artículo 40 del Acuerdo EEE con el (antiguo) artículo 67 CE. Señala que las dos disposiciones emplean expresiones similares. No obstante, el Tribunal de la AELC reconoce (implícitamente) el efecto directo del artículo 40, en relación con el anexo XII. Véase el asunto E-1/00, *Islandsbanki-FBA*, [2000] EFTA Court Rep. 2000-2001, p. 8, apartados 16 y siguientes de la sentencia.

33 — Sentencia de 11 de noviembre de 1981, *Casati* (203/80, Rec. p. 2595), apartado 10.

cuanto a la resolución del caso que nos ocupa.

77. Paso así a examinar la relación existente entre los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad Europea y las disposiciones de fondo del Tratado CE. Es jurisprudencia reiterada que los acuerdos internacionales forman parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario y que corresponde a las instituciones comunitarias, Tribunal de Justicia incluido, velar por su observancia. Más concretamente, la Comunidad Europea está vinculada por el Acuerdo EEE a raíz de su aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, mediante la Decisión 94/1 CE, CECA.³⁴ Debe considerarse que dicho Acuerdo es un acuerdo de asociación en el sentido del artículo 310 CE³⁵ que se caracteriza —entre otras cosas— por la existencia de derechos y obligaciones recíprocos. De dicho Acuerdo se deriva la obligación para las instituciones comunitarias y para los Estados miembros de hacer efectivos en el territorio de la Comunidad Europea los derechos conferidos a los nacionales de los Estados EEE. Ello no impide que no se confieran tales derechos en virtud de disposiciones internas de Derecho comunitario a los nacionales de Estados EEE distintos de los Estados miembros de la Unión Europea. Resulta también irrelevante la cuestión de si alguna disposición de Derecho comunitario interno reconoce dichos derechos a los nacionales de los Estados miembros.

78. Dicho esto, llego a la conclusión de que el artículo 57 CE, apartado 1, debe quedar inaplicado en circunstancias como las del litigio principal en las que su aplicación por parte de un Estado miembro significa que los nacionales de los Estados EEE no pueden ejercitar los derechos que les confiere el Acuerdo EEE.

79. He de subrayar además que mi conclusión significa que los nacionales de los Estados miembros también pueden invocar el Acuerdo EEE. En caso de que dichos nacionales invoquen la libre circulación de capitales en relación con una transacción desde o hacia un país —tercero— que sea parte en el Acuerdo EEE, pero que no sea miembro de la Unión Europea, no se podrá aplicar el artículo 57 CE, apartado 1, si resulta contrario al artículo 40 del Acuerdo EEE.

80. A mayor abundamiento, deseo hacer otras dos observaciones. En primer lugar, no debe sobreestimarse la trascendencia de mi conclusión para el funcionamiento del ordenamiento jurídico comunitario: no es frecuente que el Acuerdo EEE confiera a los ciudadanos de la Unión Europea derechos de los que no gocen ya en virtud del Derecho comunitario. En segundo lugar, la postura que defiendo significa que los países que son parte en el Acuerdo EEE, pero que no son miembros de la Unión Europea, tienen ciertamente el estatuto de país tercero en el sentido del artículo 57 CE, apartado 1, aunque se les asimile en realidad a menudo a los Estados miembros.

34 — Decisión del Consejo y de la Comisión, de 13 de diciembre de 1993, relativa a la celebración del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Austria, la República de Finlandia, la República de Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega, el Reino de Suecia y la Confederación Suiza, por otra parte (DO L 1, p. 1).

35 — Este artículo constituyó además el fundamento jurídico, entre otros, de la Decisión 94/1 CE, CECA.

Semejante situación corresponde a la naturaleza especial del Acuerdo EEE, como formuló de manera contundente el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia Opel Austria:³⁶ «una integración avanzada, cuyos objetivos van más allá de un mero acuerdo de libre comercio.»

tales del Tratado CE,³⁷ tales como la prohibición de toda discriminación y la salvaguarda de las cuatro libertades. Lo mismo se puede decir *mutatis mutandis* del artículo 125 del Acuerdo EEE, evocado por el Gobierno noruego. En lo referente al caso que nos ocupa: corresponde al Land de Vorarlberg establecer los requisitos para la adquisición de propiedades inmobiliarias. Además, dichos requisitos deben examinarse a la luz de la libre circulación de capitales.

VI. La segunda cuestión

A. Generalidades

81. El Tribunal de Justicia sólo debe responder a esta cuestión si se adhiere a mi opinión de que en el presente asunto el artículo 57 CE, apartado 1, no elimina los obstáculos a la libre circulación de capitales.

82. La segunda cuestión suscita en esencia un problema clásico de Derecho comunitario. A tenor del artículo 295 CE, la regulación del derecho de propiedad está reservada a los Estados miembros. Ello no significa sin embargo que la normativa nacional que reserve el derecho de propiedad inmobiliaria a aquellas personas que cumplan determinadas condiciones esté fuera del alcance de las normas fundamen-

83. Ahora que ya no subsiste ninguna duda sobre la cuestión de si la VGVG impone un obstáculo a la libertad de circulación de capitales garantizada por el Tratado CE —en efecto, la inversión inmobiliaria está siempre supeditada a determinados requisitos—, es preciso comprobar si dicho obstáculo está permitido.

84. Ahora examinaré esta cuestión a la luz de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, expresada entre otras en la sentencia Gebhard,³⁸ según la cual «las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no

36 — Véase el punto 72 *supra*.

37 — Véase la sentencia de 6 de noviembre de 1984, Fearon (182/83, Rec. p. 3677), apartado 7, y la sentencia Konle (citada en la nota 2 *supra*), apartado 38.

38 — Sentencia de 30 de noviembre de 1995 (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartado 37.

vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.» En su sentencia más reciente Reisch y otros, el Tribunal de Justicia utiliza conjuntamente los dos criterios citados en último lugar para examinar el principio de proporcionalidad.³⁹

85. En sus sentencias Konle y Reisch y otros, el Tribunal de Justicia estableció determinados criterios que permiten determinar si las normas nacionales que limitan la adquisición de bienes inmuebles en un Estado miembro son admisibles. Dio, en particular, una interpretación del principio de proporcionalidad que puede servir de base para la apreciación del presente asunto. Ello es aplicable en menor medida al objetivo de interés general que debe justificar cualquier restricción a la libre circulación de capitales. El propósito principal de la VGVG consiste en salvaguardar los intereses de las —pequeñas— explotaciones agrícolas, mientras que los dos referidos asuntos versaban sobre la ordenación del territorio.

86. Prosigo con el análisis de las observaciones formuladas y, después, del contexto de la norma nacional controvertida, a saber, la política agrícola. En la sección D reflejaré mi apreciación propiamente dicha de la VGVG.

B. Observaciones formuladas

87. El Gobierno austriaco proporciona una justificación detallada de la normativa controvertida en litigio principal. Habida cuenta de la importancia que ello representa para responder a la segunda cuestión, reproduzco antes que nada los aspectos esenciales de dicha justificación. Expondré también, brevemente, las principales alegaciones formuladas en este procedimiento por las demás partes y que respaldan parcialmente la postura del Gobierno austriaco.

88. Los objetivos de la VGVG —recogidos en particular en el artículo 1, apartado 3, letra a), y en el artículo 5, apartado 1, letra a)— se derivan de la estructura agrícola y geográfica de Austria. Se pretende así crear explotaciones de pequeño tamaño. El Land Vorarlberg es montañoso. Por ello, no es posible intensificar indefinidamente la explotación de su territorio. El crecimiento de su población es fuerte en comparación con la media en Austria. Ello da lugar a una subida considerable del precio del terreno. Los problemas que acompañan a la escasez de terrenos no pueden resolverse recurriendo al mecanismo de mercado, pues existe una fuerte demanda de propiedades inmobiliarias y de inversiones a largo plazo. El ejercicio de la competencia y del libre comercio no dan los resultados deseados.

89. El artículo 5 de la VGVG se opone a la existencia de latifundios. En una resolución

39 — Citada en la nota 3 *supra*, apartado 33.

de 22 de marzo de 1993, el Verfassungsgerichtshof de Austria declaró que el objetivo perseguido por el legislador de Vorarlberg, a saber impedir la concentración y la monopolización de los terrenos agrícolas y forestales, es una aspiración política legítima que no suscita ningún problema de Derecho constitucional. Sólo se puede alcanzar una situación saludable para la población agrícola si los terrenos agrícolas y forestales están en manos de personas que los puedan explotar efectivamente. Por otra parte, para evitar elevados costes de transporte, es importante además que el terreno que se haya de explotar esté situado cerca de la empresa de que se trate. Por otra parte, la producción lechera implica efectuar inversiones especialmente elevadas.

90. En pocas palabras, las limitaciones impuestas a la adquisición de terrenos agrícolas velan por que dichos terrenos no caigan en manos indeseadas. Es preciso evitar que el interés general corra peligro por el hecho de que:

- los terrenos no se exploten o lo sean de manera inadecuada. Ello constituye un peligro para los terrenos adyacentes (hierbas nocivas, animales dañinos y plagas);
 - el mantenimiento de los distintos terrenos en una estructura agraria sana se vea amenazada por no impedirse la creación de enclaves y la fragmentación de las parcelas;
 - la existencia de terrenos sin explotar dificulte la consecución de los objetivos del ordenamiento del territorio.
91. Según el Gobierno austriaco, en caso de que una fundación desee adquirir terrenos agrícolas o forestales deberá examinarse la finalidad de ésta. Si se trata de una persona jurídica, son sus miembros o sus empleados los que deben explotar las tierras.
92. La condición de residencia del artículo 5, apartado 1, letra a), de la VGVG no es discriminatoria, según infiere el Gobierno austriaco de la sentencia Fearon.⁴⁰ Además, el interés público que protege la VGVG converge con los objetivos de la política agrícola común.
- se utilice inadecuadamente la escasez de terrenos con fines especulativos y que, por motivos económicos, aquellos que los explotan sólo puedan disponer del valor de las producciones;
 - puedan ampliar sus propiedades aquellas personas que no las exploten directamente por disponer de grandes recursos económicos y que no deban preocuparse por la futura gestión económica de la empresa;

40 — Citada en la nota 37 *supra*.

93. El Gobierno austriaco define el procedimiento de autorización previa como un procedimiento cautelar. Los criterios aplicados a los residentes en Austria y a los ciudadanos de la UE y a los ciudadanos de los Estados EEE son equivalentes. Dicho procedimiento de autorización para la adquisición de terrenos agrícolas y forestales es proporcionado. No es posible adquirir terrenos agrícolas y forestales presentando una declaración, puesto que las autoridades no pueden controlar si dicha declaración es plausible. La estructura agrícola y el mundo rural no pueden sufrir daños durante un largo período de tiempo. Sólo después de varios años puede comprobarse si las tierras no se han explotado realmente. Esta situación indeseable puede prolongarse aún durante varios años y no es posible oponerse a ella.

94. Con arreglo al artículo 5 de la VGVG, las autoridades carecen de un amplio margen de apreciación y los criterios para la obtención de una autorización no afectan a la circulación de capitales. Resumiendo, el procedimiento de autorización previa es objetivo, no discriminatorio y de interés general.

95. Paso ahora a examinar las demás observaciones importantes.

96. Según la primera demandante, el artículo 4 de la VGVG es discriminatorio porque los compradores potenciales de

otros Estados miembros sólo pueden adquirir terrenos agrícolas en Vorarlberg si los explotan ellos mismos y establecen allí su residencia permanente. Por el contrario, los Gobiernos noruego y de Liechtenstein, así como la Comisión y el Órgano de Vigilancia de la AELC, estiman que las disposiciones de la VGVG no son discriminatorias. Los residentes y no residentes en Austria reciben idéntico trato.

97. La primera demandante aduce además que la disposición no está justificada por razones imperativas de interés general puesto que la política agrícola es competencia exclusiva de la Comunidad. Los Estados miembros sólo conservan facultades de ejecución. Los artículos 32 CE y siguientes ya contemplan las pequeñas y medianas empresas familiares. Dado que la protección del mundo rural ya está regulada en el ámbito comunitario, no existe ninguna razón imperativa de interés general.

98. Por el contrario, la Comisión no ve razón alguna para considerar que el mantenimiento, el reforzamiento o la creación de un tejido rural viable sean objetivos menos importantes que la ordenación del territorio o la protección del medio ambiente. Las referidas disposiciones también se ajustan al artículo 33 CE, apartado 2. Por otro lado, dichas disposiciones son necesarias para asegurar objetivos en

materia de ordenación del territorio, como es el mantenimiento, en interés general, de una población permanente, y una actividad económica autónoma respecto del sector turístico en ciertas regiones.

99. Según la primera demandante, la VGVG no es adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido. La normativa sobre las transacciones rústicas no altera el hecho de que la población rural es cada vez menor. En consecuencia, cada vez hay más terrenos agrícolas en el mercado y menos agricultores que puedan comprar los terrenos disponibles, lo que da lugar a que haya más propietarios latifundistas.

100. La primera demandante considera que la normativa en cuestión tampoco es proporcionada. Existen medidas menos restrictivas que podrían haberse adoptado. La afirmación de que la tierra es para el que la trabaja viene de cuando los agricultores eran explotados; ahora ya no es el caso. Lo que debe garantizarse es el acceso a la tierra y no la adquisición de la propiedad. Medidas que resultarían menos restrictivas de la libre circulación de capitales son, por ejemplo: la adaptación de la normativa sobre los arrendamientos, la ordenación del territorio, la protección de la agricultura y la limitación de las posibilidades de resolución de los contratos de arrendamiento rústico.

101. Según afirma el Gobierno noruego, en la Comunidad Europea y en los Estados EEE se considera habitualmente que el agricultor debe ser propietario de los terrenos que explota para evitar el establecimiento de un sistema feudal. El Gobierno noruego alega que la obligación de que el comprador cultive por sí mismo las tierras de que se trate en el marco de una explotación agrícola no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, a saber, el mantenimiento de una estructura rural sana. En consecuencia, el propósito de dicha normativa no puede alcanzarse mediante normas menos restrictivas.

102. El Gobierno de Liechtenstein afirma que la agricultura reviste una importancia fundamental para el futuro de un país y para la supervivencia de su población por ser su fuente de aprovisionamiento. Por la razones antes expuestas, el artículo 40 del Acuerdo EEE no se opone a un procedimiento de autorización previa para la adquisición de terrenos agrícolas.

103. Según el referido Gobierno, el artículo 40 del Acuerdo EEE sí es contrario al requisito de que el comprador cultive por sí mismo las tierras de que se trate. Así, excluye la posibilidad de que las personas jurídicas adquieran propiedades rústicas. Dicho requisito no es necesario para alcanzar el objetivo perseguido; va más allá de lo necesario para la consecución del mismo. Aquellos agricultores que no dispongan de los medios económicos necesarios para adquirir terrenos agrícolas tampoco

podrán, en virtud de dicha norma, arrendar tierras. La autorización de adquirir terrenos agrícolas por personas jurídicas es menos restrictiva. En ese caso los agricultores con menor capacidad económica tienen la posibilidad de arrendar tierras. La cuestión de si el procedimiento de autorización se ajusta a Derecho merece una respuesta negativa según las sentencias Konle y Reisch y otros. Pero, en opinión de la Comisión, en el presente asunto sí está justificado ese procedimiento porque la VGVG persigue objetivos complejos. Un control *a posteriori* puede resultar tardío puesto que cabe que la reparación de los daños puede resultar muy difícil o incluso imposible. El procedimiento de autorización previa es un procedimiento cautelar que restringe la libre circulación de capitales.

104. Además, según el Órgano de Vigilancia de la AELC, el referido procedimiento es adecuado y proporcionado para garantizar el interés general. El Gobierno noruego se pronuncia en el mismo sentido. Un procedimiento por el que se concede una autorización *a posteriori* no es capaz de evitar que algunos compradores incumplan sus obligaciones. Además, puede ocasionar pérdidas innecesarias a los compradores si posteriormente no obtienen la autorización. El Gobierno de Liechtenstein no comparte esta opinión y alega al respecto que un sistema de autorización implica necesariamente el ejercicio de cierta facultad discrecional. Semejante sistema constituye una fuente de inseguridad jurídica para los comerciantes. En efecto, hace depender el ejercicio de la libre circulación de capitales de la buena voluntad de la administración y puede, por ello, convertir en puramente ilusoria dicha libertad.

C. Contexto: la política agrícola común y la VGVG

105. La política agrícola constituye desde sus orígenes uno de los principales sectores de la intervención comunitaria. El carácter especial de la agricultura dio lugar a que la producción y la estructura del sector no se dejaran enteramente a merced del mecanismo de mercado. Los artículos 32 CE y siguientes constituyen la base de dicha intervención. En lo que se refiere al presente caso, que no atañe a la ordenación de los mercados agrícolas sino a la estructura del sector agrícola, recuerdo el objetivo de la política agrícola común recogido en el artículo 33, apartado 1, letra b), del Tratado: garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola. Además, al elaborar la política agrícola común resulta importante tener en cuenta, con arreglo al artículo 33, apartado 2, «las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas».

106. A raíz de la reforma de la política agrícola común, como quedó recogida en su mayor parte en la Agenda 2000,⁴¹ ya no se acentúa tanto la ordenación propiamente dicha de los mercados agrícolas y las medidas destinadas a mejorar la estructura agrícola, como el apoyo a los ingresos de los agricultores y la política de desarrollo rural desempeñan un papel central. En la Agenda 2000, el desarrollo rural figura

⁴¹ — COM 97(2000) final.

como segundo pilar de la política agrícola común. En el ámbito de este segundo pilar se designan como problemáticas algunas regiones por resultar más difícil practicar en ellas la agricultura en razón de determinadas desventajas naturales. Se cita como una de ellas la existencia en el Land Vorarlberg de numerosas zonas montañosas.

107. Con arreglo al Reglamento n° 1257/1999,⁴² un rasgo importante de la política de desarrollo rural es que ésta no sólo consiste en normas comunitarias, sino que los Estados miembros pueden adoptar medidas complementarias. Los Estados miembros pueden así completar con cargo a sus propios fondos las ayudas abonadas por la Comunidad.⁴³

108. Es preciso subrayar que la intensidad de la intervención de la Comunidad Europea no significa que la política agrícola sea competencia exclusiva de ésta. Al contrario, al menos en el ámbito de la política de estructuras agrícolas, existe un amplio margen para adoptar medidas nacionales complementarias, atendiendo a las circunstancias especiales en las que se practica la agricultura en las distintas regiones de la Unión Europea. Ello es aplicable no sólo a la concesión de subsidios, sino también a todo tipo de medidas legislativas que apoyan los objetivos de la política agrícola

común. En consecuencia, no debe acogerse la tesis de la primera demandante de que los Estados miembros sólo disponen de competencias de ejecución.

109. En mi opinión, una normativa nacional que, en aras del mantenimiento de la población rural limita en una región determinada la adquisición de tierras por parte de no agricultores, puede reforzar los objetivos de la política agrícola común.

110. En cuanto a la cuestión de en qué medida limitaría semejante norma la libertad de establecimiento consagrada por el Tratado CE, es preciso señalar que en el momento en que entró en vigor el Tratado CE ya se preveía la posible coincidencia entre, por una parte, la adquisición y explotación de propiedades rústicas en el territorio de otro Estado miembro y, por otra parte, la naturaleza particular de las explotaciones agrícolas contempladas en el artículo 33 CE, apartado 2. Con arreglo al artículo 44 CE, apartado 1, en relación con el apartado 2, letra e), al adoptar Directivas con las que se pretenda alcanzar la libertad de establecimiento y que se refieran a la adquisición y al aprovechamiento de propiedades inmuebles no se pueden contravenir los principios establecidos en el artículo 33 CE, apartado 2. Sin embargo, aún no se ha adoptado semejante Directiva.

42 — Citada en la nota 8 *supra*.

43 — Véanse los artículos 51 y 52 del Reglamento n° 1257/1999.

111. Esbozo este contexto para demostrar que la agricultura no puede considerarse un sector económico normal, en el que la viabilidad de las empresas dependa enteramente de las leyes de mercado y en el que el Tratado CE pretenda evitar precisamente que disposiciones legislativas nacionales obstaculicen el funcionamiento del mecanismo de mercado dentro de la Comunidad. Por el contrario, la intensidad de la intervención de las autoridades es grande. Ello es válido tanto para las medidas adoptadas en el ámbito comunitario como para las nacionales. En segundo lugar, es preciso destacar los objetivos divergentes de la política agrícola común, que insiste cada vez menos en el aumento de la productividad de la agricultura. En contrapartida, el desarrollo rural y la protección de la agricultura en las regiones vulnerables reviste una importancia cada vez mayor.

113. Debo añadir que el Derecho comunitario no se opone a una normativa que promueve un tipo determinado de actividad agrícola por encima de otro. Según la sentencia Denkavit,⁴⁴ semejante trato diferenciado no se considera una discriminación prohibida por el Tratado CE, siempre que no sea arbitraria y que se funde en criterios objetivos. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia reconoce como criterio objetivo la diferencia en cuanto a los riesgos inherentes a la explotación del suelo. En el presente caso es de aplicación un criterio comparable. La VGVG protege —y en consecuencia favorece— a los empresarios agrícolas de las regiones afectadas por una desventaja natural.

D. Análisis de la VGVG

El contenido de la VGVG

112. De lo antedicho infiero que los objetivos de la VGVG no son incompatibles con los de la política agrícola común, en particular teniendo en cuenta la manera en que se alcanzan dichos objetivos. Me remito al respecto al primer objetivo de la VGVG, como se recoge en el artículo 1, apartado 3, de la referida Ley: la conservación de los terrenos agrícolas y forestales por parte de las explotaciones agrícolas familiares con el fin de mejorar las condiciones estructurales de acuerdo con las circunstancias naturales. La VGVG tampoco interfiere en el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en materia de aplicación de la política agrícola común.

114. Aunque no corresponde al Tribunal de Justicia interpretar la legislación nacional, considero necesario analizar brevemente los aspectos principales de la VGVG para responder a la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente. Dicho análisis tiene por objeto permitir que el Tribunal de Justicia concrete los límites que se imponen al margen de la actuación nacional en el caso de una normativa nacional que regula la adquisi-

⁴⁴ — Sentencia de 13 de junio de 1978 (139/77, Rec. p. 1317), apartado 15.

ción de propiedades inmobiliarias y que restringe por ello la libre circulación de capitales. Limito el análisis de la VGVG a la transmisión de la propiedad de terrenos agrícolas y forestales. Aunque la VGVG contiene además disposiciones sobre la transmisión de otros derechos de arrendamiento y de usufructo, éstas no son aplicables al litigio principal. En mi análisis establezco una distinción entre los objetivos de la Ley y los instrumentos con los que se pretenden alcanzar dichos objetivos.

115. La VGVG describe en su artículo 1 la finalidad de la Ley. Ésta persigue, en lo que aquí respecta, dos objetivos. En primer lugar, la Ley intenta conservar la estructura agrícola a pequeña escala ya existente, de acuerdo con las características naturales del Land Vorarlberg [artículo 1, apartado 3, letra a), de la Ley]. El segundo objetivo se refiere a la protección de la distribución de la propiedad, en aras de —según la expresión del Gobierno austriaco— una situación saludable para la población agrícola [artículo 1, apartado 3, letra c)].

116. Por otra parte, en sus observaciones el Gobierno austriaco no distingue claramente los dos objetivos. Por el contrario, intenta precisamente acentuar la vinculación de los objetivos entre sí. Por mi parte, coincido en que los dos objetivos deben considerarse estrechamente relacionados. La Ley tiene el propósito, ante todo, de mantener la estructura de producción y las propiedades rústicas existentes, tanto en aras del cultivo continuado de las tierras agrícolas como de la protección de las

empresas familiares pequeñas. Desde este punto de vista, la reserva de la propiedad prevista en la Ley no constituye tanto un objetivo de la Ley, sino un instrumento para alcanzarlo.

117. Ello me lleva a analizar los instrumentos de la Ley, que se contemplan en su artículo 5. Primero diferenciaré los requisitos recogidos en el artículo 5, apartado 1, y en el artículo 5, apartado 2, de la VGVG y después examinaré el instrumento de Derecho administrativo escogido, a saber, la autorización previa para transmitir la propiedad.

118. El artículo 5, apartado 1, establece como norma general que el adquirente debe habitar y explotar él mismo los terrenos. La Ley prevé una excepción a estos dos requisitos, para el caso en que la adquisición no sea contraria a la conservación y creación de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas económicamente viables.

119. El artículo 5, apartado 2, enumera una serie de requisitos de fondo que debe cumplir la adquisición inmobiliaria. Mediante la imposición de tales exigencias se intentan evitar determinadas situaciones indeseables, como la especulación, el latifundismo y la no explotación del suelo. En sus observaciones, el Gobierno austriaco

alega que con dichos requisitos se pretende que los terrenos agrícolas no caigan en manos indeseables.

provoca una de las situaciones indeseables esbozadas en el artículo 5, apartado 2, de la VGVG.

120. Considero que las exigencias del artículo 5, apartado 1, constituyen una restricción mayor que las del artículo 5, apartado 2. En efecto, el requisito de habitar y explotar directamente la empresa va un tanto más allá de la de evaluar si se cumplen los propósitos de la VGVG.

123. Para ser exhaustivo, debo destacar que las excepciones a la norma general del artículo 5, apartado 1, de la VGVG no bastan manifiestamente para que se autorice una transacción como la controvertida en el litigio principal, en la que la situación fáctica permanece igual. No excluyo que el órgano jurisdiccional austriaco podría haber llegado a otra conclusión en el presente asunto, habida cuenta de las excepciones previstas en la VGVG y, en especial, de la explotación inalterada de los terrenos agrícolas controvertidos. No obstante, para examinar concretamente la proporcionalidad de la normativa, tomo como punto de partida el texto de la norma nacional tal como ésta es interpretada por las autoridades nacionales competentes.

121. La Ley prohíbe adquirir la propiedad de un bien inmueble sin autorización previa. Sólo se concede tal autorización de transmisión si la adquisición cumple las exigencias del artículo 5, apartado 1, de la VGVG. Es preciso cumplir, además, a las exigencias del artículo 5, apartado 2, de la VGVG.

Discriminación

122. Para ilustrar los efectos restrictivos de la VGVG resulta útil aplicar el contenido de la Ley al litigio principal. De ello resulta la siguiente situación. La Schlössle Weissenberg Familienstiftung tiene intención de arrendar a dos explotaciones agrícolas parcelas rústicas que posee la fundación. Ello no supone ninguna modificación en cuanto a la explotación de los terrenos de que se trata. No obstante, la VGVG prohíbe tal construcción, pese a que se garantice el objetivo de la Ley antes expuesto. Dicha construcción tampoco

124. Según jurisprudencia reiterada, se considera formalmente discriminatoria cualquier medida nacional que dé lugar a una diferencia de trato por razón de la nacionalidad. Si por el contrario una normativa pretende ser aplicable a todos aquellos que ejercen cierta actividad en el territorio de un Estado miembro determinado, incluso cuando dicha normativa establece expresamente una exigencia relativa al lugar de residencia o de establecimiento, se la considera indistintamente

aplicable. Por otra parte, las medidas nacionales pueden resultar discriminatorias, aunque sean indistintamente aplicables.

125. Al igual que el Gobierno austriaco en sus observaciones escritas, yo también establezco una comparación con la sentencia Fearon.⁴⁵ Como en el presente caso, en el asunto Fearon la condición de residencia no era aplicable en todo el territorio nacional (irlandés), sino que quedaba circunscrita geográficamente a una región determinada. Sólo se reunía dicho requisito cuando las personas afectadas, incluso los nacionales irlandeses, residían a menos de tres millas de la parcela en cuestión. En el presente asunto, se cumple esta exigencia si las personas concernidas habitan en la parcela de que se trate.

126. En la sentencia Jokela y Pitkäranta,⁴⁶ el Tribunal de Justicia consideró que la condición de residencia constituía un requisito para la concesión de una indemnización compensatoria. La indemnización compensatoria tenía por objeto garantizar la continuación de la actividad agrícola y, en consecuencia, mantener el nivel mínimo de la población y salvaguardar la vitalidad del mundo rural en determinadas zonas poco propicias para la actividad agrícola. El Gobierno finlandés concedía una indemnización compensatoria a los agricultores que residían a menos de 12 kilómetros de

su explotación. La demandante en dicho asunto alegó que, al imponer la condición de residencia en un radio máximo de 12 kilómetros de la explotación, el Gobierno finlandés había establecido de hecho la condición de disponer de una residencia fija en Finlandia. En efecto, según el Tribunal de Justicia, el agricultor que reside en Finlandia a más de 12 kilómetros de su explotación se halla en la misma situación que aquél que reside en otro Estado miembro, puesto que, para obtener la indemnización compensatoria, ambos deben cumplir las condiciones particulares exigidas por el artículo objeto de controversia. Así, situaciones idénticas no recibían un trato diferenciado.

127. En efecto, desde otro punto de vista, las dos referidas sentencias sí se diferencian del presente caso. El derecho a ejercer una actividad económica no estaba sujeto a ninguna condición de residencia ni en el asunto Fearon ni en el asunto Jokela y Pitkäranta; el asunto Fearon versaba sobre la protección frente a medidas de expropiación, el asunto Jokela y Pitkäranta sobre una indemnización. En el presente caso, el derecho a ejercer la agricultura como actividad económica está supeditado a la condición de residencia. Considero que esta diferencia no sea decisiva para la cuestión de si existe o no una discriminación prohibida. En ambos supuestos se trata de una ventaja que el legislador otorga a las personas que viven (o van a vivir) en un lugar determinado. No existe discriminación si dicho lugar de residencia es relevante a efectos de la ventaja que se pretende

45 — Citada en la nota 37 *supra*.

46 — Sentencia de 22 de octubre de 1998 (asuntos acumulados C-9/97 y C-118/97, Rec. p. I-6267).

obtener y, además, no significa una ventaja implícita para los habitantes de un Estado miembro determinado.

cias contaminantes en determinadas zonas, pero también el de conservar el paisaje y las riquezas naturales.

128. En consecuencia, llego a la conclusión de que el artículo 4 de la VGVG no es una disposición discriminatoria. Un agricultor austriaco que no vive en Voralberg se halla en la misma situación que aquél que reside en otro Estado miembro. Por tanto, la medida no opera indistintamente de forma indirectamente discriminatoria.

130. También son relevantes para el presente caso objetivos como los admitidos por el Tribunal de Justicia en las sentencias Konle y Reisch y otros. Según las observaciones presentadas por el Gobierno austriaco en el presente procedimiento,⁴⁹ la VGVG protege además intereses de ordenación del territorio, el mantenimiento de una población estable —en este caso, rural—, la conservación de determinadas actividades económicas, así como la protección del medio ambiente, en relación con los riesgos que corren las parcelas circundantes en caso de explotación inadecuada.

Razones imperativas de interés general

129. En la sentencia Konle,⁴⁷ el Tribunal de Justicia admitió que una medida nacional impusiera restricciones a la posibilidad de adquirir propiedades inmobiliarias a causa de un objetivo de ordenación del territorio, como el mantenimiento, en interés general, de una población permanente y de una actividad económica autónoma respecto del sector turístico en ciertas regiones. En la sentencia Reisch y otros,⁴⁸ el Tribunal de Justicia añadió que consideraciones de protección del medio ambiente también pueden dar lugar a semejantes restricciones. De acuerdo con los objetivos del artículo 174 CE, interpreto dicha motivación de manera amplia. Puede tenerse el propósito de limitar la emisión de sustan-

131. Sin embargo, el objetivo esencial es mantener la estructura de producción agrícola y las propiedades rústicas existentes, tanto en aras del cultivo continuado de las tierras agrícolas como de la protección de las pequeñas explotaciones familiares. Como he afirmado ya en los puntos 105 a 113 *supra*, una normativa nacional con semejante finalidad constituye un apoyo para la política agrícola común, sobre todo teniendo en cuenta la manera en que ésta se aplica por el momento. Como ya he señalado también, el desarrollo rural y la protección de la agricultura en las regiones vulnerables reviste una importancia cada vez mayor.

47 — Citada en la nota 2 *supra*, apartado 40.

48 — Citada en la nota 3 *supra*, apartado 34.

49 — Véanse los puntos 86 a 93 *supra*.

132. De lo anterior infiero —sin que considere necesario efectuar un análisis más detallado— que la normativa nacional controvertida encuentra justificación en un interés general imperativo. Dado que el Tribunal de Justicia admitió, en sus sentencias Konle y Reisch y otros, objetivos más generales de ordenación del territorio y de protección del medio ambiente, no es imaginable llegar a otra conclusión en el supuesto de una normativa que persigue también dichos objetivos, pero que, además y ante todo, apoya la política agrícola común.

Proporcionalidad

133. Los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación para elaborar su legislación, pero deben atenerse a las exigencias de la libre circulación. Concretamente, una normativa nacional está sujeta a la prohibición de obstaculizar la libre circulación de capitales cuando el objetivo perseguido por dicha normativa puede alcanzarse de manera igualmente eficaz mediante medidas menos restrictivas para el comercio intracomunitario.

134. De igual modo interpreto el funcionamiento del principio de proporcionalidad. Este principio no implica tener que ponde-

rar dos intereses entre sí, sino que se refiere únicamente a la elección de la medida que será adoptada. ¿Resulta dicha medida adecuada o existe alguna otra medida —menos restrictiva— que garantice de igual modo la consecución del objetivo perseguido?

135. En el presente caso, el examen de proporcionalidad de la medida tiene dos aspectos. Se trata, en primer lugar, de elucidar si los requisitos de fondo establecidos, respectivamente, en el artículo 5, apartado 1, y en el artículo 5, apartado 2, de la VGVG son proporcionados respecto del objetivo perseguido por la Ley. Se plantea la cuestión, en particular, de si las exigencias del artículo 5, apartado 1, que son más restrictivas que las del artículo 5, apartado 2,⁵⁰ son proporcionadas. ¿No podría o debería el Gobierno austriaco haberse contentado con lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2?

136. En segundo lugar, debe examinarse la proporcionalidad de las formalidades de deben cumplirse antes de adquirir una propiedad inmobiliaria. Se trata del instrumento de Derecho administrativo de la autorización previa, tal como está configurado en la VGVG.

137. En lo que se refiere al primer aspecto, debe examinarse primero si el artículo 5, apartado 1, de la VGVG es adecuado. Al

50 — Véase el punto 119 *supra*.

igual que cuando se analiza la existencia de una eventual discriminación, en el presente caso resulta inevitable establecer una comparación con la sentencia Fearon. La citada sentencia versaba sobre una normativa nacional irlandesa cuyo objetivo consistía en ampliar las dimensiones de las explotaciones agrícolas poco rentables, en luchar contra la especulación inmobiliaria y —a este respecto, la analogía con el presente caso es evidente— en garantizar, en la medida de lo posible, que los terrenos agrícolas pertenezcan a quienes los cultivan. Según el Tribunal de Justicia, en el marco de una normativa semejante puede imponerse la obligación de residir en una propiedad rústica o en sus proximidades.⁵¹

138. La VGVG se diferencia de la referida normativa irlandesa por el hecho de que en el presente asunto el objetivo es precisamente mantener las pequeñas explotaciones agrícolas, asegurando que los agricultores sean propietarios de los bienes inmuebles pertenecientes a la explotación. Tanto la primera demandante como el Gobierno de Liechtenstein ponen en entredicho la adecuación de dicha medida.

139. La postura de la primera demandante no me parece muy convincente. Se basa en que de todos modos la población rural se va reduciendo y que, en consecuencia, la medida —tal como yo interpreto dicha postura— pretende invertir una tendencia ineluctable. Sea como fuere, el legislador de

Vorarlberg consideró que dicha tendencia no era deseable y adoptó medidas para contrarrestarla. No veo la razón por la cual una normativa, que pretende mantener las tierras en manos de los que las cultivan, no puede contribuir a reforzar la situación de los pequeños agricultores.

140. Tal no es el caso de las alegaciones presentadas por el Gobierno de Liechtenstein, en la medida en que afirma que los agricultores que no disponen de medios económicos para adquirir tierras tampoco pueden arrendarlas en virtud de la referida medida. Las circunstancias del litigio principal constituyen una buena ilustración de la relevancia de esta alegación. En efecto, los terrenos de que se trata son propiedad de un no agricultor, la primera demandante en el litigio principal, que los arrienda a (dos) explotaciones agrícolas. Si, por alguna razón, el propietario se ve obligado a deshacerse de las tierras, el hecho de que transmitan las tierras a un tercero que pueda mantener el contrato de arrendamiento puede favorecer el ejercicio de la agricultura. La adquisición de la propiedad no siempre se efectúa *per se* por mor de la agricultura. El legislador de Vorarlberg tiene en cuenta a los pequeños agricultores que no siempre disponen de los recursos económicos necesarios. En mi opinión, si se les priva de la posibilidad de cultivar tierras como arrendatarios y no dispusieran tampoco de los medios económicos necesarios para adquirir las tierras en propiedad, existía realmente el riesgo de que dichas tierras se perdieran para la agricultura.

51 — Citada en la nota 37 *supra*, apartado 10. El Tribunal de Justicia estableció, en efecto, el requisito de que semejante obligación no sea discriminatoria por razón de la nacionalidad.

141. Es más, considero que las exigencias del lugar de residencia y de la explotación directa son incompatibles con el objetivo perseguido por la normativa. Recuerdo que el legislador de Vorarlberg considera importante proteger la estructura agrícola a pequeña escala existente. Una norma como la del artículo 5, apartado 1, de la VGVG, que en realidad limita las posibilidades de financiar dicha estructura agrícola a pequeña escala —al oponerse a que se realicen inversiones privadas en explotaciones agrícolas— perjudica a los pequeños agricultores, en lugar de favorecerlos.

142. Ilustro lo que acabo de decir con el caso que se plantea en el litigio principal. La Schlössle Weissenberg Familienstiftung tiene la intención de arrendar a dos explotaciones agrícolas parcelas rústicas que son propiedad de la fundación. Como consecuencia de las restricciones establecidas por la VGVG, dicha construcción no resulta posible y se plantea la cuestión de si las propias explotaciones agrícolas afectadas pueden adquirir las tierras y seguir ejerciendo la agricultura como propietarias de las mismas.

143. Llego a la conclusión de que las exigencias del lugar de residencia y de la explotación directa establecidas en el artículo 5, apartado 1, de la VGVG son incompatibles con el objetivo perseguido.

144. Tal no es el caso de las exigencias del artículo 5, apartado 2, de la VGVG. Considero que éstas son adecuadas. En pocas palabras, constituyen la concretización del objetivo perseguido por la Ley y sirven de guía a las autoridades competentes para apreciar si una adquisición inmobiliaria es compatible con los referidos objetivos. Dichos requerimientos pueden reforzar la situación de los pequeños agricultores y favorecer además la seguridad jurídica.

145. Para el caso en que el Tribunal de Justicia no comparta mi opinión sobre la inadecuación del artículo 5, apartado 1, de la VGVG, estimo que esta disposición tampoco es proporcionada por otra razón. En efecto, existen otras medidas, menos restrictivas, que pueden garantizar de igual modo la consecución del objetivo perseguido por la Ley.

146. En mi opinión, existe una asimetría entre, por una parte, el contenido y el efecto del artículo 5, apartado 1, de la VGVG y, por otra, el objetivo perseguido por la medida. También se puede evitar de otra forma menos restrictiva que el agricultor quede a merced del mecanismo de mercado. En efecto, ahí reside el riesgo del que habla el Gobierno austriaco. Si estos pequeños agricultores estuvieran obligados a competir con los grandes propietarios rústicos y/o especuladores, podría peligrar la supervivencia de la estructura rural existente.

147. Entre las medidas menos restrictivas cabe pensar en dificultar la resolución de los contratos de arrendamiento, como sugiere la primera demandante. Pero además —y considero que esto es decisivo para mi conclusión— las exigencias para la adquisición de las tierras, que impone el artículo 5, apartado 2, de la VGVG, pueden alcanzar de por sí los objetivos de la Ley y son menos restrictivas. Dichos requisitos prohíben, entre otras cosas, sustraer terrenos a la agricultura [letra a)], especular con el suelo [letra b)] y crear o ampliar latifundios. Las exigencias establecidas en el artículo 5, apartado 1, de la VGVG de que el comprador habite sus tierras y las explote directamente no son necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos por la Ley.

148. En mi opinión, el arrendamiento de tierras a agricultores que pueden explotarlas realmente no pone en peligro la finalidad perseguida por la VGVG. El litigio principal así lo confirma. Me remito al punto 143 *supra*. La libre circulación también sufre restricciones en supuestos en los que la transmisión de la propiedad no perjudica el interés protegido.

149. En consecuencia, llego a la conclusión de que las restricciones a la adquisición de la propiedad, establecidas en el artículo 5, apartado 1, de la VGVG, no son proporcionadas al objetivo perseguido.

150. Esto no es aplicable al artículo 5, apartado 2, de la VGVG. En pocas palabras: como ya he expuesto en el punto 144 *supra*, el artículo 5, apartado 2, de la VGVG concreta el objetivo perseguido por la Ley y sirve de guía a las autoridades competentes para apreciar si una adquisición inmobiliaria se ajusta a este objetivo. Además, dicha disposición también crea en el comprador del terreno una seguridad jurídica sobre lo que se espera de él. Resumiendo, lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, de la VGVG es proporcionado.

151. Examinaré el segundo aspecto de la proporcionalidad a la luz de los criterios que escogió el Tribunal de Justicia en el asunto Reisch y otros.⁵² Como declaró el Tribunal de Justicia, un examen previo de las adquisiciones inmobiliarias planeadas presenta la ventaja frente a los controles efectuados *a posteriori* de que da cierta seguridad jurídica al comprador. Además, constituye la mejor manera de evitar daños difícilmente reparables a los intereses protegidos por la normativa. El asunto Reisch y otros versaba sobre eventuales daños causados a la ordenación del territorio por la rápida ejecución de proyectos de construcción. En el presente caso, pueden producirse daños si las tierras de que se trata dejan de estar afectadas a la agricultura.

52 — Sentencia citada en la nota 3 *supra*, apartados 36 a 38.

152. Doy un paso más: pienso que, en general, las formalidades previas a la adquisición de un inmueble constituyen una restricción a la libre circulación de capitales menos grave que los controles *a posteriori*. El adquirente debe confiar en poder gozar pacíficamente del bien adquirido. En efecto, la adquisición de un inmueble es, en general, un acto jurídico que se realiza con el propósito de obtener la propiedad por un largo período de tiempo.

153. Ello no quiere decir que la exigencia de una autorización previa, como la prevista en el artículo 4 de la VGVG, sea proporcionada. Al contrario, en su sentencia Konle, el Tribunal de Justicia declaró: ⁵³ «las disposiciones que sujetan la exportación de divisas a autorización previa para permitir a los Estados miembros efectuar controles no pueden someter el ejercicio de una libertad garantizada por el Tratado a la discrecionalidad de la Administración haciéndola, de este modo, ilusoria (...). El Tribunal de Justicia ha precisado que la restricción a la libre circulación de capitales resultante de dicha exigencia podría eliminarse mediante un sistema de declaración adecuado sin que resulte perjudicada, sin embargo, la eficacia de los objetivos que persigue dicha normativa (...).» ⁵⁴ En su sentencia Konle, el Tribunal de Justicia llegó además a la conclusión de que la autorización previa necesaria para adquirir terrenos no es proporcionada respecto del

objetivo perseguido por la normativa controvertida. El Tribunal de Justicia infringió una conclusión similar en la sentencia Reisch y otros. Así, el Tribunal de Justicia consideró que el procedimiento de autorización puede ser incoado sobre la base de meras sospechas de la Administración.

154. De esta jurisprudencia deduzco que las objeciones que hace el Tribunal de Justicia contra un procedimiento de autorización previa inciden principalmente en la facultad discrecional de la Administración. Aunque, como también ha declarado el Tribunal de Justicia, un régimen de autorización implica siempre cierta facultad discrecional, ⁵⁵ considero que un procedimiento de autorización en el que la Administración está sujeta a criterios precisos y conocidos no es contrario, por sí mismo, al Derecho comunitario. En efecto, tal procedimiento redundaría en interés de la seguridad jurídica del comprador del bien inmueble. En mi opinión, semejante procedimiento sólo es desproporcionado si los criterios de fondo que debe cumplir la adquisición del inmueble van más allá de lo que requiere el objetivo perseguido por la medida. Se trata precisamente del primer aspecto de la proporcionalidad que analicé anteriormente. Para ser exhaustivo, todavía señalo que, naturalmente, las formalidades burocráticas correspondientes al procedimiento de autorización tampoco pueden rebasar los límites del sentido común. Ello es aplicable

⁵³ — Citada en la nota 2 *supra*, apartado 44.

⁵⁴ — El Tribunal de Justicia confirma así sus sentencias anteriores de 31 de enero de 1984, Luisi y Carbone (asuntos acumulados 286/82 y 26/83, Rec. p. 377), apartado 34; de 23 de febrero de 1995, Bordessa y otros (asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93, Rec. p. I-361), apartados 25 y 27, y de 14 de diciembre de 1995, Sanz de Lera y otros (citada en la nota 12 *supra*), apartados 25 a 27.

⁵⁵ — Véase, entre otras, la sentencia de 8 de febrero de 1983, Comisión/Reino Unido (124/81, Rec. p. 203), apartado 18.

también al plazo en el que se debe conceder la autorización.

155. En las conclusiones que presentó en el asunto Salzmann,⁵⁶ el Abogado General Sr. Léger afirmó al respecto que la exigencia de autorización previa no se justifica precisamente cuando los criterios no se determinan con exactitud y dejan a la Administración un margen de apreciación. En efecto, el justiciable depende demasiado de la buena voluntad de la Administración. Esta postura me parece correcta como tal. Sin embargo, considero útil, en particular en semejante situación, que antes de adquirir el terreno el justiciable pueda estar seguro en lo que se refiere a su situación jurídica. Un sistema que exige una autorización previa puede contribuir a ello.

156. Lo antes expuesto me lleva a analizar el sistema de autorización previsto en la VGVG. Considero que los criterios establecidos en el artículo 5, apartado 2, de la VGVG están claramente definidos. Pese a ello, dan a la Administración el necesario margen de apreciación. Me refiero, en particular, a criterios como «sin una razón importante» [letra a)], «exceda considerablemente» [letra b)], «deba presumirse» [letras c) y d)] y «buena distribución» [letra e)].

157. De lo anterior infiero la siguiente conclusión: habida cuenta de que las autoridades disponen de una amplia facultad discrecional, considero que la obligación de obtener una autorización, establecida en los artículos 4 y 5 de la VGVG, no es proporcionada al objetivo perseguido por la normativa y es contraria, por tanto, al Derecho comunitario.

158. Contribuye a esa conclusión la circunstancia de que exista una alternativa manifiesta a la autorización, a saber, una declaración previa en la que el interesado indique el uso que pretende darle al terreno. El asunto Reisch y otros versaba sobre una declaración de este tipo.⁵⁷ El Tribunal de Justicia consideró que dicha declaración era un medio eficaz y menos restrictivo que la obligación de obtener una autorización.

159. En mi opinión, un sistema de declaración previa obligatoria puede garantizar igualmente la finalidad perseguida por la VGVG. En este sentido, la VGVG se asemeja a la Salzburger Grundverkehrsgesetz 1997, que sometió a determinadas restricciones las adquisiciones de terrenos efectuadas en el Land Salzburg y que fue objeto de controversia en el asunto Reisch y otros. Considero irrelevante para el presente caso la alegación formulada por el Gobierno austriaco de que una declaración no se puede controlar.

56 — Conclusiones del 30 de enero de 2003 (C-300/01), sentencia de 15 de mayo de 2003, p. I-4899, especialmente p. I-4903], puntos 67 y siguientes.

57 — Citado en la nota 3 *supra*, apartado 36.

VII. Conclusión

160. Sobre la base de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales del Verwaltungsgerichtshof del modo siguiente:

- «1) Con respecto a la primera cuestión: La libertad de circulación de capitales consagrada en el artículo 56 CE es aplicable a los flujos de capital con países terceros. La excepción a esta libertad, prevista en el artículo 57 CE, apartado 1, debe quedar inaplicada en circunstancias como las del litigio principal, en las que el hecho de que un Estado miembro se acoja a dicha excepción implica que un nacional de un país EEE no pueda ejercitar un derecho que le confiere el Acuerdo EEE.
- 2) Con respecto a la segunda cuestión: Las obligaciones impuestas por la Grundverkehrsgesetz del Land Vorarlberg, de 23 de septiembre de 1993, al adquirente de un terreno agrícola de explotar directamente el terreno adquirido en el marco de una explotación agrícola y de residir en dicha explotación no son proporcionadas al objetivo perseguido por esta Ley y son contrarias, por tanto, al Derecho comunitario. Esto mismo es aplicable a la exigencia de autorización previa, recogida en esta Ley.»