



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGGOZZI
presentadas el 17 de enero de 2013¹

Asunto C-121/10

**Comisión Europea
contra**

Consejo de la Unión Europea

«Ayudas de Estado — Competencia del Consejo — Artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero — Regímenes de ayudas existentes — Propuesta de medidas apropiadas — Efectos — Reglamento n° 659/1999 — Ayudas a las inversiones en la compra de tierras agrícolas en Hungría»

1. Mediante el recurso objeto del presente litigio, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 2009/1017/UE del Consejo, de 22 de diciembre de 2009, relativa a la concesión de ayuda pública por parte de las autoridades de la República de Hungría para la compra de tierras agrícolas entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

2. Con otros tres recursos interpuestos simultáneamente, la Comisión ha impugnado otras tantas decisiones del Consejo relativas a ayudas del mismo tipo concedidas por la República de Lituania (asunto C-111/10), la República de Polonia (asunto C-117/10) y la República de Letonia (asunto C-118/10).

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

I. Marco jurídico

4. Conforme al artículo 108 TFUE, apartado 1:

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

1 — Lengua original: italiano.

2 — DO L 348, p. 55.

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

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

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

6. En cuanto a la exposición de las disposiciones pertinentes del anexo IV, capítulo 4, del Acta de Adhesión de Hungría a la Unión Europea (en lo sucesivo, «Acta de adhesión de 2003»),³ del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE,⁴ de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario (en lo sucesivo, «Directrices agrarias de 2000»)⁵ y de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal 2007-2013 (en lo sucesivo, «Directrices agrarias 2007-2013»),⁶ habida cuenta de la coincidencia sustancial del marco jurídico del caso de autos con el del asunto C-117/10, me remito a los puntos 5 a 16 de las conclusiones que presento en la fecha de hoy en ese asunto.

7. En una Comunicación publicada en el Diario Oficial de 15 de marzo de 2008,⁷ la Comisión dejó constancia, conforme al artículo 19, apartado 1, del Reglamento n° 659/1999, de la «aceptación expresa e incondicional» de Hungría de las propuestas de medidas apropiadas contenidas en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013, que las autoridades húngaras comunicaron por escrito a la Comisión el 7 de febrero de 2007.

II. Antecedentes del litigio y Decisión impugnada

8. En Hungría se estableció una ayuda a la compra de tierras agrícolas antes de la adhesión a la Unión. La ayuda se concedía a través de dos regímenes distintos. El primero preveía una bonificación de los intereses de los préstamos y una garantía del Estado para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, y el segundo, establecido en 1999, consistía en subvenciones directas a la consolidación de la propiedad agraria. Ambos regímenes fueron notificados a la Comisión siguiendo el procedimiento previsto en el anexo IV, capítulo 4, del Tratado de adhesión de 2003.⁸

9. El 27 de noviembre de 2006 las autoridades húngaras notificaron a la Comisión dos regímenes de ayudas denominados respectivamente «Ayuda a la compra de tierras mediante préstamos a tipo preferente» y «Ayuda a la consolidación de tierras», precisando su intención de adaptar los regímenes existentes a las normas aplicables a las ayudas de Estado y solicitando que fueran autorizados hasta el 31 de diciembre de 2009. El primer régimen de ayudas, que ya no preveía una garantía del Estado, se concedía para la compra de tierras agrícolas de una superficie mínima de 1 hectárea y máxima de 300 hectáreas. Los beneficiarios podían obtener préstamos a tipos preferentes por un importe mínimo

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

4 — DO L 83, p. 1.

5 — DO 2000, C 28, p. 2.

6 — DOCE 2006, C 319, p. 1.

7 — DO C 70, p. 11.

8 — DO 2005, C 147, p. 2.

de 1 millón de HUF y máximo de 75 millones de HUF, y con una duración de entre 5 y 20 años. La bonificación de intereses era igual al 50 % de la rentabilidad media de las obligaciones del Estado húngaro a 5 ó 10 años, incrementada en un 1,75 %. El objetivo de las ayudas previstas por el segundo régimen, no acumulables a las concedidas al amparo del primer régimen, era permitir la ampliación de las explotaciones agrícolas mediante la compra de tierras situadas en la misma parcela o en parcelas adyacentes. La ayuda se concedía por un importe de hasta el 20 % del precio de compra de la tierra y por un máximo de 3 millones de HUF.

10. El 22 de diciembre de 2006 la Comisión decidió no presentar objeciones contra los dos regímenes notificados (en lo sucesivo, «decisiones de 22 de diciembre de 2006»)⁹. En dichas decisiones, la Comisión recordó a las autoridades húngaras la adopción, el 6 de diciembre de 2006, de las Directrices agrarias 2007-2013 y la propuesta de medidas apropiadas formulada en el punto 196 de las citadas Directrices.

11. Mediante escrito de 30 de mayo de 2005, la Comisión solicitó a los Estados miembros que le presentaran propuestas para simplificar las normas en materia de ayudas en el sector agrario. En las reuniones de 23 de mayo de 2006, de 23 de junio de 2006 y de 25 de octubre de 2006 del grupo de trabajo sobre las condiciones de competencia en la agricultura, se examinó un nuevo proyecto de directrices. En esas reuniones Hungría solicitó a la Comisión que mantuviera la posibilidad de conceder ayudas a las inversiones para la compra de tierras agrícolas, y que aumentara el límite del 10 % previsto en el Reglamento (CE) n° 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 70/2001 (DO L 358, p. 3), al 40-50 %. Esa solicitud fue reiterada en un escrito de 3 de noviembre de 2006.

12. Mediante escrito de 4 de noviembre de 2009 dirigido al Consejo, las autoridades húngaras solicitaron que las ayudas para la compra de tierras agrícolas en Hungría fueran autorizadas con carácter excepcional con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero. Una solicitud del mismo tenor pero más detallada fue presentada el 27 de noviembre de 2009. El 22 de diciembre de 2009 el Consejo adoptó por unanimidad (con la abstención de ocho delegaciones) la Decisión impugnada. El artículo 1 de dicha Decisión dispone:

«Se considera compatible con el mercado interior una ayuda pública excepcional de las autoridades húngaras, en forma de bonificación de interés y subvenciones directas, destinada a la adquisición de tierras agrícolas, de un importe total máximo de 4.000 millones de HUF asignada entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013.»

13. La ayuda declarada compatible se describe en el sexto considerando de la Decisión impugnada en los siguientes términos:

«La ayuda pública que se ha de conceder asciende a un total de 4.000 millones de HUF y debe favorecer a unos 5.000 agricultores. Adoptaría las formas siguientes:

- Una bonificación de interés, hasta un total de 2.000 millones de HUF, para préstamos a agricultores privados que cumplan los criterios relativos a registro, cualificación profesional, cumplimiento de buenas prácticas agrícolas y requisitos de explotación viable, que les permita aceptar préstamos favorables para la adquisición de tierras agrícolas de una extensión máxima total de 300 hectáreas.

⁹ — Decisiones N 795/2006, «Ayuda a la compra de tierras mediante préstamos a tipo preferente», y N 796/2006 «Ayuda a la consolidación de tierras», DO 2007, C 68, p. 11 y 12. En la comunicación publicada en el Diario Oficial, la duración de los dos regímenes está limitada al 31 de diciembre de 2008. No obstante, en el texto de las decisiones no se encuentra una confirmación de tal limitación, probablemente como consecuencia de un error material. Además, las partes no discuten que la notificación suponía una solicitud de autorización de los regímenes hasta el 31 de diciembre de 2009.

La bonificación de interés funciona como préstamo hipotecario de un importe máximo de 75 millones de HUF por un período máximo de 20 años, con inclusión de un período de gracia de dos años para el reembolso del capital, y será igual al 50 % del rendimiento medio de la deuda pública húngara con 5 o 10 años de vencimiento, aumentado en el 1,75 %.

- Una subvención directa, hasta un importe total de 2.000 millones de HUF, para la compra de tierras agrícolas hasta un máximo del 20 % del precio de compra estipulado en el contrato de venta, con un máximo de 3 millones de HUF por solicitud y un máximo de dos solicitudes anuales por beneficiario. El subsidio podrá asignarse a una persona privada que, en la fecha de la compra, ejerza una actividad agrícola como propietario de al menos 0,5¹⁰ hectáreas de plantaciones o 1 hectárea de otras tierras agrícolas durante un período de al menos un año, en una parcela directamente adyacente a las tierras compradas y que se comprometa a no vender la tierra comprada, sino usarla sólo para la producción agrícola durante un periodo de al menos cinco años a partir de la fecha del pago de la ayuda. La ayuda podrá concederse sólo si la extensión total de las tierras existentes y compradas supera las 210 “coronas de oro” [unidad de medida de la calidad de las tierras agrícolas en Hungría], o 2 hectáreas en el caso de tierras agrícolas usadas como viñedos o plantaciones de árboles frutales y si no está registrada como tierra para silvicultura».

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

14. La Comisión interpuso el recurso objeto del presente litigio mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de marzo de 2010. En virtud de auto de 9 de agosto de 2010 se admitió la intervención de la República de Hungría, de la República de Lituania y de la República de Polonia en apoyo de las pretensiones del Consejo.

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

IV. Sobre el recurso

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

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

17. En su primer motivo de recurso, basado en la falta de competencia del Consejo, la Comisión alega, esencialmente, que la propuesta de medidas apropiadas formulada en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013, junto con la aceptación de tal propuesta por Hungría, constituye una «decisión» por la que la Comisión declaró incompatibles con el mercado común los regímenes de ayudas autorizados en la Decisión impugnada para todo el período de aplicación de dichas Directrices, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2013. Invocando las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2004¹¹ y de 22 de junio de 2006,¹² para cuyo análisis me remito a los puntos 27 a 31

10 — Según la rectificación publicada en DO 2012, L 326, p. 55.

11 — Asunto C-110/02, Comisión/Consejo (Rec. p. I-6333).

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

de las conclusiones que presento en el día de hoy en el asunto C-117/10, la Comisión considera que, en virtud del principio de preclusión, en el cual, según dichas sentencias, se basa el criterio de reparto de las competencias atribuidas a la Comisión y al Consejo por el artículo 108 TFUE, apartado 2, el Consejo no era competente en ese caso para adoptar la Decisión impugnada.

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

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

19. En mi opinión, es difícilmente cuestionable que los regímenes de ayudas aprobados respectivamente por la Comisión en las decisiones de 22 de diciembre de 2006 y por el Consejo en la Decisión impugnada coinciden sustancialmente. Además, en el escrito de 27 de noviembre de 2009 dirigido al Consejo, Hungría pide expresamente a éste que apruebe «la prórroga de los dos regímenes de ayudas de Estado actualmente operativos». En tales circunstancias, las alegaciones formuladas por el Consejo para demostrar las diferencias entre ambos regímenes, mediante las que básicamente se sostiene que los regímenes aprobados en la Decisión impugnada tienen un alcance temporal distinto, beneficiarán a personas distintas y se basan en nuevos elementos de hecho y de Derecho, deben rechazarse, a mi juicio, por las mismas razones expuestas en los puntos 53, 54 y 56 de las conclusiones que presento en la fecha de hoy en el asunto C-117/10, a las que me remito. En cuanto a la afirmación del Consejo según la cual la aplicación de los regímenes autorizados en la Decisión impugnada requerirá la adopción de un nuevo marco jurídico, procede señalar que, en su escrito de formalización de la intervención, el Gobierno húngaro no se ha referido a ninguna modificación normativa sustancial relativa a tales regímenes, que por el contrario, según las declaraciones de dicho Gobierno, siguen estando regulados por Decretos ministeriales de 2007.¹³

20. Por otra parte, no se discute que los regímenes de ayudas declarados compatibles con el mercado interior en la Decisión impugnada constituyen una «nueva ayuda» en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento n° 659/1999, ya que los regímenes notificados por Hungría en 2006, y autorizados en las decisiones de 22 de diciembre de 2006, estaban destinados a aplicarse sólo hasta el 31 de diciembre de 2009. Si bien, en principio, de la jurisprudencia citada en el punto 17 de las presentes conclusiones se desprende que tal calificación no es decisiva por sí misma para excluir la competencia del Consejo conforme al artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero (véase, en este sentido, el punto 50 de las conclusiones presentadas en la fecha de hoy en el asunto C-117/10), sin embargo, en el caso de autos, dicha calificación asume una importancia determinante, como se verá a continuación. A este respecto, basta señalar que la prórroga de los regímenes aprobados por la Comisión en 2006 más allá del 31 de diciembre de 2009 habría requerido una nueva notificación y una nueva toma de posición de la Comisión a favor de su compatibilidad, puesto que dichos regímenes no son conformes al Reglamento n° 1857/2006.

13 — Decreto del Ministro de agricultura y de desarrollo rural 99/2007, relativo a la ayuda a la compra de tierras agrícolas para la consolidación de las tierras (Magyar Közlöny 2007/112) y Decreto del Ministro de agricultura y de desarrollo rural 17/2007 relativo a la bonificación de intereses para préstamos destinados a la mejora de tierras (Magyar Közlöny 2007/34). Véase también el escrito de 27 de noviembre de 2009 de las autoridades húngaras dirigido al Consejo.

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

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

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

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

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

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

25. En el caso de autos, las circunstancias son sin embargo distintas y no permiten llegar a la misma conclusión. En efecto, si bien es cierto que Hungría comunicó por escrito su aceptación «expresa e incondicional»¹⁴ de las medidas propuestas por la Comisión en el punto 196 de las Directrices agrarias 2007-2013, asumiendo por tanto, al igual que los demás Estados miembros que notificaron su aceptación, la obligación de modificar sus regímenes de ayudas a la compra de tierras agrícolas a más

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

tardar el 31 de diciembre de 2009, no obstante no se discute que los regímenes controvertidos dejaban de aplicarse ese mismo día. En consecuencia, Hungría no estaba obligada en concreto a realizar ninguna modificación y la obligación asumida por ella cesó de hecho en el mismo momento en que comenzó a producirse un incumplimiento de tal obligación.

26. En estas circunstancias, la Decisión impugnada no ha legitimado la vulneración de un acuerdo celebrado con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 1, ni contraviene una toma de posición definitiva de la Comisión, puesto que, como he indicado más arriba, dicha toma de posición sólo existe acerca de los regímenes mencionados en el punto 196 de las Directrices 2007-2013, es decir, en el caso de Hungría, a regímenes destinados a aplicarse únicamente hasta el 31 de diciembre de 2009. Sólo podría llegarse eventualmente a una conclusión distinta afirmando que Hungría aceptó las Directrices agrarias 2007-2013 en su conjunto, asumiendo la obligación de abstenerse de establecer regímenes de ayudas a la compra de tierras agrícolas que no se atengan a dichas Directrices durante la totalidad del período comprendido entre el 31 de diciembre de 2009 y el 31 de diciembre de 2013. No obstante, por un lado, esa afirmación, que se encuentra en algunos pasajes de los escritos de la Comisión, entra en colisión con el alcance del consentimiento notificado por Hungría a la Comisión que, como se pone de manifiesto en la publicación del Diario Oficial de 15 de marzo de 2008, estaba limitado a las medidas apropiadas recogidas en el punto 196 de dichas Directrices. Por otro lado, dicha afirmación equivaldría a autorizar *de facto* la aplicación del mecanismo previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 1, y regulado en los artículos 18 y 19 del Reglamento n° 659/1999, fuera del ámbito para el que fue concebido, es decir, el examen permanente de los regímenes de ayudas existentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

36. La Comisión alega, en primer lugar, que la Decisión impugnada presenta erróneamente como circunstancias excepcionales algunos *problemas estructurales del sector agrario en Hungría*. Se refiere en particular al segundo considerando de dicha Decisión, en el que se menciona la «forma de uso de las tierras poco favorable» resultante del proceso de privatización iniciado en Hungría desde principios de los años noventa, que ha dado lugar con frecuencia «a un tipo de propiedad de tierras

agrícolas fragmentada o común indivisa». La Comisión sostiene además que el Consejo había presentado erróneamente como circunstancia excepcional «la *evolución de las condiciones de mercado*» y, en particular, el aumento de los costes de producción y la escasa rentabilidad de la producción agrícola, mencionados en el quinto considerando de la Decisión impugnada. Por último, en lo que respecta a los factores citados en el tercer considerando de la Decisión impugnada, es decir, la «carencia de capital de los agricultores», «los elevados tipos de interés de los préstamos comerciales para la compra de tierras agrícolas» y «el endurecimiento de las exigencias de los bancos para conceder préstamos a los agricultores», así como el riesgo de que «aumente la compra especulativa de tierras por parte de operadores económicos no relacionados con la actividad agrícola que tienen un acceso más fácil a la obtención de capital», factor mencionado en el cuarto considerando, y los citados en el quinto considerando, es decir, el aumento de la tasa de desempleo y la disminución del producto interior bruto húngaro en el sector de la agricultura, silvicultura y pesca entre 2008 y 2009, que se mencionan en el quinto considerando, la Comisión observa que el primero tiene carácter estructural, mientras que los demás, como consecuencias de la crisis económica, no son independientes de la situación general invocada en los considerandos tercero y cuarto de la Decisión impugnada.

37. A este respecto, señalaré en primer lugar que, en mi opinión, la Comisión afirma acertadamente que el elemento mencionado en el segundo considerando de la Decisión impugnada, es decir, «una forma de uso de las tierras poco favorable», no constituye *por sí mismo* una circunstancia excepcional en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, dado su carácter estructural, no cuestionado ni por el Consejo ni por Hungría, y no coyuntural.

38. Sin embargo, en contra de lo que sostiene la institución demandante, en el sistema de la Decisión impugnada, dicho elemento, al igual que la «escasa viabilidad económica de las propiedades agrícolas» húngaras, mencionada también en el segundo considerando, no se presenta como una circunstancia excepcional sino, precisamente, como un factor que caracteriza la estructura de la economía agraria húngara, cuya mención sirve principalmente para valorar las repercusiones económicas y sociales producidas por la recesión, principal elemento por el que, según el tenor de los considerandos tercero y quinto, se justifican las medidas autorizadas. Lo mismo cabe decir de la falta de capital propio por parte de los agricultores, respecto a la cual la Comisión se limita a invocar su carácter estructural, sin aportar no obstante elementos de prueba.

39. Por otra parte, de la citada sentencia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, se deduce claramente que, en el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, el Consejo puede basarse en la *persistencia* o el *agravamiento* de problemas estructurales de un determinado sector económico con el fin de valorar los efectos de una coyuntura desfavorable sobre dicho sector.¹⁵

40. Por lo que se refiere al argumento de la Comisión según el cual, el aumento de la tasa de desempleo, la subida de los factores de producción y la disminución de la rentabilidad que han caracterizado al sector agrícola, así como la propia crisis económica, afectaron a todos los Estados miembros, cabe recordar que, según la jurisprudencia, el hecho de que una determinada situación pueda afectar simultáneamente a varios Estados miembros o en su caso a diversos sectores económicos no impide que pueda constituir en cualquier caso una circunstancia pertinente a efectos de la aplicación del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero,¹⁶ teniendo en cuenta también las consecuencias particulares que ha podido producir en un Estado miembro concreto. La Comisión no excluye por otra parte que una situación de crisis económica generalizada, que constituye el factor principal en el que se basó el Consejo en la Decisión impugnada, pueda constituir en abstracto una circunstancia excepcional.

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

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

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

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

42. La Comisión alega en primer lugar que las medidas de ayuda a la compra de tierras no permiten resolver el problema mencionado en el segundo considerando de la Decisión impugnada, es decir, la «forma de uso de las tierras poco favorable». Aduce que, en su escrito de 27 de noviembre de 2009 dirigido al Consejo, las propias autoridades húngaras expresaron dudas sobre la eficacia en tal sentido de las referidas medidas y que los datos aportados en el anexo a dicho escrito ponen de manifiesto que la dimensión de las explotaciones agrícolas no ha registrado una evolución significativa entre 2005 y 2007, pese a las ayudas concedidas en el marco de los dos regímenes aplicados en Hungría. A este respecto, procede observar en primer lugar que si bien «la propiedad de tierras agrícolas fragmentada o común indivisa» constituye un elemento estructural en el que se basó el Consejo en la Decisión impugnada para describir la situación del sector agrario en Hungría, no obstante la mejora de esa estructura no figura expresamente como objetivo autónomo perseguido por la Decisión impugnada. En cualquier caso, aun cuando según los datos en los que se basa la Comisión debiera considerarse que sólo un modesto incremento de la dimensión media de las explotaciones agrícolas puede atribuirse a los efectos de los regímenes de ayudas a la compra de tierras agrícolas aplicados en Hungría, ello no basta por sí solo, a mi juicio, para demostrar que el Consejo ha sobrepasado *manifiestamente* los límites de su facultad de valoración al considerar que las medidas aprobadas en la Decisión impugnada eran apropiadas para perseguir en particular los objetivos indicados en el quinto considerando de la Decisión impugnada, es decir, «contribuir a conservar los medios de subsistencia de numerosas familias agrícolas durante la crisis actual, creando las condiciones que permitan reducir los costes de producción y mejorar la rentabilidad de la producción agrícola, con lo que se detendría el aumento de pobreza y el desempleo en zonas rurales». Del mismo modo, no considero que, a falta de elementos de prueba, la mera circunstancia de que fenómenos como los elevados tipos de interés de los préstamos comerciales para la compra de tierras agrícolas y el endurecimiento de las exigencias de los bancos para conceder préstamos a los agricultores tuvieran lugar cuando la aplicación de los regímenes de ayudas a las inversiones en la compra de tierras agrícolas aún estaba autorizada conforme al régimen transitorio previsto en las Directrices agrarias 2007-2013, sea suficiente para demostrar el carácter manifiestamente inadecuado de dichos regímenes para perseguir el objetivo de mejorar las condiciones de acceso a tales préstamos por parte de los agricultores.

43. En segundo lugar, la Comisión señala que, para hacer frente a las consecuencias de la crisis, adoptó en 2009 una Comunicación específica relativa a un marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera¹⁷ (en lo sucesivo, «marco temporal»), en virtud del cual, mediante algunas modificaciones posteriores¹⁸ se autorizaron distintas formas de intervención de los Estados miembros a favor de las explotaciones agrícolas, entre ellas, en particular, una ayuda temporal de un importe máximo de 15.000 euros hasta el final de 2010. La Comisión estima que el Consejo vulneró el principio de proporcionalidad al no haber tenido en cuenta dicha ayuda, dirigida específicamente a subsanar los mismos problemas relacionados con la crisis, y en especial al no haber examinado si dicha ayuda habría permitido remediar esos problemas. La Comisión considera además que el Consejo debería haber tomado en consideración otros instrumentos adoptados por la Comisión o por el propio Consejo destinados a subsanar los problemas indicados en la Decisión impugnada o susceptibles de ser utilizados por Hungría a tales efectos. Por último, en lo que respecta al riesgo, mencionado en el

17 — DO C 83, p. 1.

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

cuarto considerando de la Decisión impugnada, de que aumente la compra especulativa de tierras por parte de operadores económicos no relacionados con la actividad agrícola que tienen un acceso más fácil a la obtención de capital, la Comisión alega que el Consejo no ha tenido en cuenta las disposiciones del Acta de adhesión de 2003 que concedían a Hungría un período transitorio de siete años, prorrogable por otros tres años, durante el cual estaban autorizadas medidas restrictivas para la compra de tierras agrícolas por parte de no residentes.¹⁹

44. Las alegaciones de la Comisión requieren valorar si, y dentro de qué límites, el Consejo debe tener en cuenta las medidas ya adoptadas en el ámbito de la Unión con el fin de remediar las situaciones mencionadas como circunstancias excepcionales por el Estado miembro solicitante. A este propósito, basándome en las consideraciones expuestas en el punto 96 de las conclusiones presentadas hoy en el asunto C-117/10, al que me remito, considero que el Consejo tiene la obligación al menos de tomar en consideración, en la apreciación realizada conforme al artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, las medidas preexistentes destinadas *específicamente* a remediar las situaciones que pueden justificar la autorización de las ayudas de que se trata,²⁰ sin que ello suponga que tal institución tiene la carga de examinar o de indicar en su decisión todas las normas jurídicas que regulan la materia en cuestión.

45. En el presente asunto, de la Decisión impugnada no resulta que el Consejo examinara si Hungría utilizó las posibilidades ofrecidas por el marco temporal y qué efectos produjeron las eventuales intervenciones realizadas sobre esa base.²¹ Sin embargo, procede señalar que la subvención directa de cuantía limitada a la que se refiere la Comisión, por una parte, aun teniendo la función de atenuar las repercusiones económicas de la crisis, no estaba destinada específicamente a incentivar las inversiones destinadas a mejorar la estructura de las explotaciones agrícolas y, por otra parte, sólo podía concederse hasta el 31 de diciembre de 2010, como por otra parte señaló Hungría en el escrito de 27 de noviembre de 2009 remitido al Consejo. En estas circunstancias, a mi juicio, el Consejo pudo considerar acertadamente que una intervención más focalizada y con un alcance temporal más amplio pudiera perseguir, junto con otros instrumentos en su caso, el objetivo de mitigar las dificultades de la crisis financiera, y en particular las dificultades de acceso al crédito por los agricultores, o dar una respuesta más adecuada a los problemas estructurales de la economía agraria húngara. Del mismo modo, si bien en mi opinión el Consejo debía tomar en consideración en la Decisión impugnada, las actuaciones de lucha contra el desempleo rural previstas en el marco de la política comunitaria de desarrollo rural conforme al Reglamento (CE) n° 1698/2005,²² no me parece que esa omisión sea suficiente por sí sola para cuestionar la legitimidad de dicha Decisión, habida cuenta de que esta última se basa en múltiples motivos y en una valoración global de la situación del sector de que se trata en una determinada coyuntura temporal. En cambio, no me parece que el Consejo tuviera la obligación específica de tener en cuenta el Reglamento (CE) n° 1535/2007,²³ como afirma la Comisión, por tratarse de un instrumento no destinado específicamente a perseguir los objetivos indicados en la Decisión. En cualquier caso, el objetivo del régimen aprobado en la Decisión impugnada es incentivar la inversión en la compra de tierras agrícolas y opera por tanto a un nivel distinto que dicho Reglamento. En cuanto a las disposiciones del Acta de adhesión de 2003 que autorizaban a Hungría a mantener de forma transitoria restricciones a la compra de tierras agrícolas por parte de no residentes, el Consejo señala con razón que dichas disposiciones no pueden evitar en ningún caso maniobras especulativas por parte de ciudadanos húngaros o por parte de ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión establecidos en Hungría.

19 — Véase el anexo X del Acta de adhesión de 2003, punto 3, «Libre circulación de capitales», n° 2.

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

21 — Considero no obstante que en el escrito de 27 de noviembre de 2009 dirigido al Consejo, las autoridades húngaras expusieron las razones por las que consideraban que el marco temporal no era suficiente para hacer frente a las dificultades creadas por la crisis económica y financiera.

22 — Reglamento del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (DO L 277, p. 1).

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

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

47. A mi juicio, del carácter excepcional de la competencia del Consejo derivada del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, se deduce que la excepción concedida en virtud de esa norma debe ser limitada en el tiempo y concederse únicamente por el período estrictamente necesario para remediar las circunstancias invocadas como fundamento de la decisión.²⁴ Ello supone que cuando una decisión conforme al artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, se refiere a regímenes de ayudas destinados a aplicarse por un período de tiempo relativamente largo, como sucede en el caso de autos, incumbe al Consejo indicar los motivos por los que considera que ello es necesario a la luz de las circunstancias invocadas en apoyo de la declaración de compatibilidad. En el presente asunto, si bien es cierto que el escrito de 27 de noviembre de 2009 dirigido por las autoridades húngaras al Consejo y la Decisión impugnada sólo proporcionan breves indicaciones sobre las razones por las que se consideró necesario autorizar las ayudas controvertidas por un período de cuatro años, éstas pueden deducirse del contexto en el que se inscribe la Decisión impugnada, de la naturaleza de las medidas autorizadas, de los problemas que debían contribuir a solucionar y de los objetivos perseguidos. Además, el Consejo ha facilitado indicaciones adicionales en sus escritos.

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

V. Conclusión

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

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la Comisión.
- Declare que los Estados miembros coadyuvantes cargarán con sus propias costas.

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