

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 6 de octubre de 2011 *

En el asunto C-506/10,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Amtsgericht Waldshut-Tiengen (Alemania), mediante resolución de 22 de septiembre de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de octubre de 2010, en el procedimiento entre

Rico Graf,

Rudolf Engel

y

Landratsamt Waldshut,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y el Sr. D. Šváby, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. E. Juhász (Ponente) y J. Malenovský, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;
Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Engel, por el Sr. H. Hanschmann, Rechtsanwalt;

— en nombre del Landratsamt Waldshut, por el Sr. Núñez-Müller, Rechtsanwalt;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. F. Erlbacher y la Sra. S. Pardo Quintillán, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, firmado en Luxemburgo el 21 de junio de 1999 (DO 2002, L 114, p. 6; en lo sucesivo, «Acuerdo»).

- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre, por una parte, el Sr. Graf, nacional suizo, y el Sr. Engel, nacional alemán, y, por otra parte, el Landratsamt Waldshut, en relación con la negativa de éste a autorizar, con arreglo a la normativa aplicable, un contrato de arrendamiento rústico celebrado entre los dos primeros.

Marco jurídico

Acuerdo

- 3 En virtud del artículo 1, letras a) y d), del Acuerdo, su objetivo es conceder en favor de los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea y de la Confederación Suiza un derecho de entrada, de residencia y de acceso a una actividad económica

por cuenta ajena, de establecimiento como trabajador autónomo y el derecho de residir en el territorio de las Partes contratantes, así como de conceder las mismas condiciones de vida, de empleo y de trabajo que las concedidas a los nacionales.

- 4 El artículo 2, titulado «No discriminación», dispone:

«Los nacionales de una Parte Contratante que residan legalmente en el territorio de otra Parte Contratante no serán objeto, en la aplicación y de acuerdo con las disposiciones de los Anexos I, II y III del presente Acuerdo, de ninguna discriminación basada en la nacionalidad.»

- 5 A tenor del artículo 7, titulado «Otros derechos»:

«Las Partes Contratantes, de acuerdo con el Anexo I, regularán en particular los derechos mencionados a continuación, vinculados a la libre circulación de personas:

- a) el derecho a la igualdad de trato con los nacionales por lo que se refiere al acceso a una actividad económica y su ejercicio, así como las condiciones de vida, de empleo y de trabajo;

[...]»

- 6 El artículo 13, titulado «*Statu quo*», establece:

«Las Partes Contratantes se comprometen a no adoptar nuevas medidas restrictivas respecto a los nacionales de la otra Parte por lo que se refiere al ámbito de aplicación del presente Acuerdo.»

- 7 El artículo 16, titulado «Referencia al Derecho comunitario», tiene el siguiente tenor:

«1. Para alcanzar los objetivos contemplados por el presente Acuerdo, las Partes Contratantes adoptarán todas las medidas necesarias para que los derechos y obligaciones equivalentes a los contenidos en los actos jurídicos de la Comunidad Europea a los cuales se hace referencia puedan aplicarse en sus relaciones.

2. En la medida en que la aplicación del presente Acuerdo implique conceptos de Derecho comunitario, se tendrá en cuenta la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas anterior a la fecha de su firma. La jurisprudencia posterior a la fecha de la firma del presente Acuerdo se comunicará a Suiza. Con objeto de garantizar el adecuado funcionamiento del Acuerdo, a instancia de una Parte Contratante, el Comité Mixto determinará las implicaciones de esta jurisprudencia.»

- 8 El anexo I del Acuerdo está consagrado a la libre circulación de personas. En virtud de su artículo 2, titulado «Residencia y actividad económica»:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones del período transitorio establecido en el artículo 10 del presente Acuerdo y en el Capítulo VII del presente Anexo, los nacionales de una Parte Contratante tendrán el derecho de residir y de ejercer una actividad

económica en el territorio de la otra Parte Contratante, con arreglo a lo dispuesto en los Capítulos II a IV. Este derecho se hará constar mediante la entrega de un permiso de residencia o específico para los trabajadores fronterizos.

[...]»

- 9 El artículo 5 de dicho Anexo, titulado «Orden público», establece en su apartado 1:

«Los derechos concedidos por las disposiciones del presente Acuerdo sólo podrán ser limitados por medidas que estén justificadas por razones de carácter público, de seguridad pública y de salud pública.»

- 10 El capítulo III de dicho anexo se refiere a los «trabajadores autónomos», que, con arreglo a la definición establecida en el artículo 12, apartado 1, que figura en dicho capítulo, son los nacionales de una Parte contratante que deseen establecerse en el territorio de otra Parte contratante con el fin de ejercer una actividad por cuenta propia.
- 11 El artículo 13 de dicho capítulo, titulado «Trabajadores fronterizos autónomos», establece en su apartado 1:

«El trabajador fronterizo autónomo es un nacional de una Parte Contratante que tiene su residencia en el territorio de una Parte Contratante y que ejerce una actividad por cuenta propia en el territorio de la otra Parte Contratante volviendo a su domicilio en principio cada día, o como mínimo una vez por semana.»

12 El artículo 15 de dicho capítulo, titulado «Igualdad de trato», dispone en su apartado 1:

«El trabajador autónomo recibirá en el país de acogida, por lo que se refiere al acceso a una actividad por cuenta propia y a su ejercicio, un trato no menos favorable que el concedido a sus propios nacionales.»

13 El artículo 25, que constituye el único artículo del capítulo VI del anexo I del Acuerdo, titulado «Adquisiciones inmobiliarias», establece en su apartado 3:

«Un trabajador fronterizo gozará de los mismos derechos que un nacional de ese Estado por lo que respecta a la adquisición de los inmuebles que sirvan para el ejercicio de una actividad económica y una residencia secundaria; estos derechos no implicarán ninguna obligación de enajenación con ocasión de su salida del Estado de acogida. También podrá ser autorizado a adquirir una vivienda para las vacaciones. Para esta categoría de nacionales, el presente Acuerdo no afectará a las normas vigentes en el Estado de acogida relativas a la colocación pura de capitales y al comercio de terrenos sin construir y de viviendas.»

Normativa nacional

14 De los autos trasladados al Tribunal de Justicia se desprende que, en virtud del artículo 2 de la Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Ley federal sobre la obligación de declaración y el derecho de oposición en materia de arrendamientos rústicos), de 8 de noviembre de 1985 (BGBl. I, p. 2075; en lo sucesivo, «Landpachtverkehrsgesetz»), la celebración de todo contrato de arrendamiento rústico deberá declararse a la autoridad competente, el Landratsamt, en el plazo de un mes. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, de dicha Ley, esa autoridad podrá oponerse

a la celebración del contrato de arrendamiento declarado si el arriendo implica una distribución «inadecuada» de la explotación del suelo o una distribución no rentable en lo que respecta a su explotación, o si la renta es desproporcionada con respecto al rendimiento. A tenor del artículo 4, apartado 6, de la misma Ley, los Länder podrán establecer otros motivos de oposición para determinadas partes de su territorio, en la medida en que ello sea imperativamente necesario para evitar un peligro grave para la estructura agraria.

- 15 Haciendo uso de esta facultad, el Land de Baden-Wurtemberg promulgó la Baden-Württembergisches Ausführungsgesetz zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz [Ley de Baden-Wurtemberg de desarrollo de la Grundstücksverkehrsgesetz (Ley sobre transacciones de parcelas) y de la Landpachtverkehrsgesetz], en su versión de 21 de febrero de 2006 (*Gesetzblatt*, p. 85; en lo sucesivo, «Ausführungsgesetz»), cuyo artículo 6, apartado 1a, tiene el siguiente tenor:

«Podrá formularse oposición a un contrato de arrendamiento rústico con respecto a la zona afectada del Land, con el fin de evitar riesgos sustanciales para la estructura agraria, por motivos diferentes de los mencionados en el artículo 4 de la [Landpachtverkehrsgesetz], cuando la parcela arrendada se utilice para el cultivo de productos agrícolas que se vayan a exportar exentos de derechos de aduana fuera del mercado común, causándose así distorsiones de la competencia.»

- 16 A partir del 1 de julio de 2010, la Ausführungsgesetz fue sustituida por la Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (Ley sobre medidas de mejora de la estructura agraria en el Land de Baden-Wurtemberg), de 10 de noviembre de 2009 (*Gesetzblatt*, p. 645), cuyo artículo 13, apartado 3, segunda frase, tiene un contenido idéntico al del artículo 6, apartado 1a, de la Ausführungsgesetz.

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 17 El 22 de abril de 2010, el Sr. Graf, agricultor suizo cuyo centro de explotación se encuentra en Suiza, en la zona fronteriza con Alemania, y el Sr. Engel, propietario de terrenos agrícolas situados en el Land de Baden-Wurtemberg, presentaron al Landratsamt Waldshut para su autorización un contrato de arrendamiento rústico firmado el 26 de febrero de 2006. En virtud de dicho contrato, el Sr. Engel arrienda al Sr. Graf 369 áreas de tierra de cultivo situadas en la zona fronteriza con Suiza, por una renta anual de 1.200 euros. El Sr. Graf se propone exportar a Suiza los productos obtenidos en dicho terreno.
- 18 Mediante resolución de 17 de junio de 2010, el Landratsamt Waldshut se opuso a dicho contrato de arrendamiento y exigió a las partes que lo resolvieran de inmediato. Aunque reconoció que, como trabajadores fronterizos autónomos, los agricultores suizos están equiparados a los agricultores alemanes en el marco del procedimiento de autorización establecido por la Landpachtverkehrsgesetz, el Landratsamt Waldshut consideró, sin embargo, que la denegación de autorización del contrato de arrendamiento se basa en el artículo 6, apartado 1a, de la Ausführungsgesetz. El Landratsamt Waldshut indicó que existía una distorsión de la competencia y que algunos agricultores alemanes que necesitan ampliar sus explotaciones de pequeño tamaño habían expresado su interés en arrendar los terrenos en cuestión a un precio conforme a la práctica local. Por lo tanto, declaró que existe una distribución inadecuada del suelo y de los terrenos.
- 19 Los Sres. Graf y Engel recurrieron esa resolución ante el Amtsgericht Waldshut-Tiengen (tribunal de primera instancia de Waldshut-Tiengen), y alegaron que el artículo 6, apartado 1a, de la Ausführungsgesetz es contrario al Acuerdo.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente señala que existe una distorsión de la competencia, ya que el Sr. Graf percibirá por la venta en Suiza de sus productos cultivados en Alemania una remuneración mucho más elevada que la que percibiría en Alemania.

Dicho tribunal considera que la oposición formulada al contrato por el Landratsamt Waldshut sería válida si el artículo 6, apartado 1a, de la Ausführungsgesetz fuera compatible con el Acuerdo.

- 21 Habida cuenta de esta consideración, el Amtsgericht Waldshut-Tiengen decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible el artículo 6, apartado 1a, de la [Ausführungsgesetz] con el Acuerdo [...]?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 22 Cabe señalar que la situación de un agricultor fronterizo autónomo que está establecido en el territorio de una Parte contratante y arrienda un terreno agrícola situado en el territorio de la otra Parte contratante está comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo, con independencia de la finalidad de la actividad económica prevista en el contrato de arrendamiento rústico.
- 23 Ha de recordarse, además, que de la jurisprudencia se desprende que el principio de igualdad de trato, establecido en el artículo 15, apartado 1, del anexo I del Acuerdo, por lo que se refiere al acceso a una actividad por cuenta propia y a su ejercicio, es válido no sólo para los «autónomos», en el sentido del artículo 12, apartado 1, de dicho anexo, sino también para los «trabajadores fronterizos autónomos», en el sentido del artículo 13, apartado 1, de dicho anexo, como los agricultores fronterizos suizos (véase la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Stamm y Hauser, C-13/08, Rec. p. I-11087, apartados 47 a 49 y el fallo).

- 24 Por consiguiente, procede examinar si el principio de igualdad de trato por lo que se refiere al acceso a una actividad por cuenta propia y a su ejercicio, establecido para los trabajadores fronterizos autónomos en el artículo 15 apartado 1, del anexo I del Acuerdo, se opone a una normativa como la controvertida en el litigio principal.
- 25 Cabe señalar que, según su tenor, la normativa objeto del litigio principal no establece una discriminación directa basada en la nacionalidad, dado que la Administración competente puede oponerse a los contratos de arrendamientos rústicos con independencia de la nacionalidad de los contratantes, siempre que concurren los requisitos de dicha normativa.
- 26 Sin embargo, conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el principio de igualdad de trato, que constituye un concepto del Derecho de la Unión, prohíbe no sólo las discriminaciones manifiestas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado (véase, por ejemplo, la sentencia de 12 de septiembre de 1996, Comisión/Bélgica, C-278/94, Rec. p. I-4307, apartado 27 y jurisprudencia citada). Esta jurisprudencia, ya existente en la fecha de la firma del Acuerdo, es también válida en lo que respecta a la aplicación de éste, con arreglo a su artículo 16, apartado 2.
- 27 En lo que atañe a la cuestión de si los requisitos previstos por la normativa controvertida en el litigio principal para la prohibición de un contrato de arrendamiento rústico entrañan, de hecho, una discriminación indirecta, basta con considerar que, en la medida en que los trabajadores fronterizos establecidos en Suiza y que explotan terrenos agrícolas en Alemania son de nacionalidad suiza en un número notablemente más elevado que de nacionalidad alemana, existe dicha discriminación indirecta (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de junio de 1996, Asscher, C-107/94, Rec. p. I-3089, apartados 37 y 38).

- 28 En efecto, los requisitos previstos por la normativa controvertida en el litigio principal perjudican principalmente a los agricultores suizos.
- 29 En el supuesto de que se concluya que existe dicha discriminación, ha de comprobarse si ésta puede justificarse por alguna de las razones previstas en el Acuerdo.
- 30 En primer lugar, ha de señalarse que la distorsión de la competencia, alegada por el Landratsamt Waldshut, como consecuencia del hecho de que los agricultores fronterizos suizos, como el Sr. Graf, perciben por la venta en Suiza de sus productos obtenidos en Alemania una remuneración mucho más elevada que la que percibirían si los vendieran en Alemania no constituye una razón, prevista en el artículo 5, apartado 1, del anexo I del Acuerdo, que pueda invocarse para limitar los derechos concedidos por las disposiciones de éste.
- 31 El Landratsamt Waldshut invoca también el objetivo de ordenación del territorio como razón justificativa de carácter público, en el sentido del artículo 5, apartado 1, del anexo I del Acuerdo.
- 32 En virtud de dicha disposición, el orden público constituye una razón que puede limitar los derechos concedidos por el Acuerdo. Si bien, esencialmente, los Estados contratantes gozan de libertad para definir, con arreglo a sus necesidades nacionales, que pueden variar de un Estado a otro y de una época a otra, las exigencias de orden público, su alcance no puede ser, no obstante, determinado unilateralmente por cada Estado miembro sin control del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2008, Jipa, C-33/07, Rec. p. I-5157, apartado 23 y jurisprudencia citada). A la luz de esta consideración, el concepto de «carácter público» debe analizarse e interpretarse en el contexto del Acuerdo y con arreglo a los objetivos perseguidos por éste.

- 33 Procede señalar que el Acuerdo se sitúa en el marco más general de las relaciones entre la Unión Europea y la Confederación Suiza, la cual, aunque no ha optado por participar en el Espacio Económico Europeo y en el mercado interior de la Unión, está, no obstante, vinculada a ésta por múltiples acuerdos que abarcan amplios ámbitos y establecen derechos y obligaciones específicos, análogos, en algunos aspectos, a los previstos por el Tratado. El objetivo general de dichos acuerdos, incluido el Acuerdo controvertido en el litigio principal, es estrechar las relaciones económicas entre la Unión Europea y la Confederación Suiza. Por ello, las razones, enumeradas taxativamente en el artículo 5, apartado 1, del anexo I del Acuerdo, deben interpretarse de forma estricta, al tratarse de justificaciones de una excepción a normas fundamentales de este último, como el principio de igualdad de trato.
- 34 Desde este punto de vista, ha de concluirse que, aunque la ordenación del territorio y el reparto racional de los terrenos agrícolas pueden, en determinadas circunstancias, constituir un objetivo legítimo de interés general, normas como las controvertidas en el litigio principal, relativas al arrendamiento de terrenos agrícolas, no pueden, de ningún modo, estar comprendidas en el concepto de «carácter público», en el sentido del artículo 5, apartado 1, del anexo I del Acuerdo, y limitar los derechos concedidos por éste.
- 35 Ha de añadirse que una normativa nacional como la cuestionada en el litigio principal, que es discriminatoria, contraviene también, como nueva medida restrictiva, la cláusula de «*Statu quo*», prevista en el artículo 13 del Acuerdo.
- 36 Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 15, apartado 1, del anexo I del Acuerdo se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que establece la posibilidad de que la autoridad competente de dicho Estado miembro se oponga a un contrato de arrendamiento rústico relativo a un terreno situado en una zona determinada del territorio de ese Estado miembro y celebrado entre un residente de éste y un residente fronterizo de la otra Parte contratante, basándose en que el terreno arrendado se utiliza para la producción de productos agrícolas destinados a ser exportados con franquicia de derechos de aduana fuera del mercado interior de la Unión y en que de ello resultan

distorsiones de competencia, si la aplicación de dicha normativa afecta a un número notablemente más elevado de nacionales de la otra Parte contratante que de nacionales del Estado miembro en cuyo territorio se aplica dicha normativa. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si concurre esta última circunstancia.

Costas

- ³⁷ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El principio de igualdad de trato establecido en el artículo 15, apartado 1, del anexo I del Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, firmado en Luxemburgo el 21 de junio de 1999, se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que establece la posibilidad de que la autoridad competente de dicho Estado miembro se oponga a un contrato de arrendamiento rústico relativo a un terreno situado en una zona determinada del territorio de ese Estado miembro y celebrado entre un residente de éste y un residente fronterizo de la otra Parte contratante, basándose en que el terreno arrendado se utiliza para la producción de productos agrícolas destinados a ser exportados con franquicia de derechos de aduana fuera del mercado interior de la Unión y en que de ello resultan distorsiones de competencia, si la aplicación de dicha normativa afecta a un número notablemente más

elevado de nacionales de la otra Parte contratante que de nacionales del Estado miembro en cuyo territorio se aplica dicha normativa. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si concurre esta última circunstancia.

Firmas