

Asunto C-714/23**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

23 de noviembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Tirol, Austria)

Fecha de la resolución de remisión:

22 de noviembre de 2023

Parte recurrente:

Benediktinerabtei Ettal

Autoridad recurrida:

Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (Administración del Distrito de Innsbruck, Austria)

Objeto del procedimiento principal

¿Es compatible con la libre circulación de capitales que la adquisición de tierras agrícolas por parte de un agricultor esté supeditada a la posibilidad de que el agricultor las gestione o cogestione, lo que implica que la explotación principal del agricultor no se encuentre a una distancia excesiva de dichas tierras?

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Artículo 263 TFUE

Cuestiones prejudiciales

1. ¿**Debe interpretarse el artículo 63 TFUE** en el sentido de que se opone a una disposición nacional como el artículo 6, apartado 3, de la TGVG de 1996, con arreglo a la cual las adquisiciones de derechos sobre tierras

- agrícolas por un agricultor en el sentido del artículo 2, apartado 5, letra a), solo deben ser autorizadas por la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias si la adquisición de derechos no es contraria a los principios del artículo 1, apartado 1, letra a), y el adquirente demuestra que cogestiona las tierras agrícolas de forma sostenible y adecuada en el marco de su explotación?
2. **En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior:** ¿existe una situación objetivamente comparable entre, por una parte, un agricultor cuya explotación agrícola se encuentra en las proximidades de las tierras objeto de adquisición y que tiene la intención de cogestionarlas en el marco de su explotación y, por otra, un agricultor cuya explotación agrícola no está próxima a las tierras objeto de adquisición (o al menos la proximidad no es tal que dicha cogestión tenga un sentido económico para dicha explotación agrícola), ni tiene intención de cogestionarlas en el marco de su explotación con el fin de contribuir a las necesidades de esta, sino que pone las tierras de que se trata a disposición de agricultores locales para su explotación mediante arrendamiento o cesión en precario por tiempo indeterminado?
- 2.a **En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior:** ¿constituye la creación, el mantenimiento o el fortalecimiento de explotaciones agrícolas o forestales eficientes una justificación para la restricción a la libre circulación de capitales, habida cuenta de que las disposiciones de los artículos 6, 7 y 7a de la TGVG de 1996 tienen por objeto que los agricultores gestionen las tierras agrícolas de forma sostenible y conforme a su finalidad en el marco de sus explotaciones respectivas, con el fin de reforzar las explotaciones agrícolas y evitar la fragmentación y la utilización de las tierras agrícolas para otras finalidades distintas?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

TFUE, artículos 63 a 65.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Tiroler Grundverkehrsgesetz (Ley relativa a las transacciones inmobiliarias del Tirol; en lo sucesivo, «TGVG de 1996»), artículos 1 a 7a.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal, así como alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 1 Mediante escritura pública, un convento de monjas benedictinas donó a una abadía benedictina de Ettal, Alemania, terrenos situados en Scharnitz, Austria. Algunos de estos terrenos son parcelas rústicas, y en otros se han construido graneros.

- 2 La recurrente (y donataria) es una persona jurídica constituida de conformidad con el Derecho canónico. En Ettal, Alemania, gestiona una explotación agrícola de producción de frutas y hortalizas y de cría de ganado, con una media de 65 vacas lecheras. Esta explotación se encuentra aproximadamente a 40 o 45 km de las tierras agrícolas donadas situadas en Scharnitz.
- 3 El valor de mercado de las tierras utilizadas con fines agrícolas asciende a unos 330 500 euros.
- 4 Hasta la fecha, las tierras agrícolas situadas en Scharnitz son explotadas por los agricultores locales a través de cesiones en precario.
- 5 En el marco del procedimiento de interesados, varias personas manifestaron su interés en adquirir las tierras agrícolas.
- 6 La recurrente gestiona en Ettal, Alemania, una explotación agrícola con cría de ganado. Se explotan tierras agrícolas de unas 120 ha y superficies forestales de unas 200 ha. La infraestructura necesaria a tal efecto (edificios, maquinaria y equipos, etc.) está disponible. El trabajo en la explotación es realizado por empleados.
- 7 El convento de monjas benedictinas de Scharnitz es propietario de terrenos de uso agrícola con una superficie total de 59 923 m², de 1 036 m² de bosque y de 9 809 m² de terreno urbano y otros, incluidos los jardines. Desde hace más de 20 años, las monjas del convento benedictino de Scharnitz ya no explotan las tierras agrícolas por sí mismas, sino que son cultivadas de forma gratuita por 4 o 5 agricultores en activo. Según la información facilitada por el municipio de Scharnitz, en 2003 se concedió una licencia de obras para el edificio situado más al sur para la adaptación del resto del edificio agrícola, que se ejecutó. Según las averiguaciones realizadas *in situ*, el edificio nunca se utilizó con fines agrícolas, sino únicamente como almacén y trastero.
- 8 La recurrente no tiene intención de gestionar (ni siquiera parcialmente) los terrenos que le fueron donados en el marco de su explotación agrícola. No se ha producido ningún cambio en la gestión de Scharnitz. Como hasta ahora, las tierras agrícolas son explotadas gratuitamente por agricultores locales a través de cesiones en precario.
- 9 Mediante resolución de 30 de abril de 2020, la Administración del Distrito de Innsbruck denegó la autorización para la adquisición jurídicamente vinculante de la propiedad, alegando, en esencia, que la adquirente no había actuado como agricultor en el procedimiento debido a su intención de arrendar los terrenos y que, por consiguiente, debía tramitarse el procedimiento de interesados. Dado que en el curso de este procedimiento se habían encontrado varios agricultores interesados como posibles compradores de las tierras agrícolas, existía un motivo especial de denegación con arreglo al artículo 7, apartado 1, letra d), de la TGVG de 1996.

- 10 Mediante sentencia de 20 de agosto de 2020, el Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Tirol) desestimó el recurso interpuesto contra dicha resolución por infundado. Motivó su decisión alegando, en esencia, que la recurrente no tenía la condición de agricultor en el sentido del artículo 2, apartado 5, de la TGVG de 1996. Debido a la calificación de persona jurídica, no cabe una contribución a las necesidades del titular de la explotación y de su familia como criterio esencial, de modo que la condición de agricultor queda descartada en virtud del artículo 2, apartado 2, de la TGVG de 1996. Dado que no debe considerarse que la recurrente tenga la condición de agricultor en el sentido del artículo 2, apartado 5, de la TGVG de 1996, por lo que respecta a la adquisición de los derechos, la disposición del artículo 7a de la TGVG de 1996 se aplicó correctamente y se inició un procedimiento de interesados. El modelo de las partes interesadas sigue la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por tanto, no procede aplicar la obligación de la autogestión, si bien no debería haber un interesado por el terreno dispuesto a pagar el precio habitual del lugar.
- 11 La recurrente interpuso un nuevo recurso contra dicha sentencia ante el Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional).
- 12 Este Tribunal anuló dicha decisión mediante sentencia de 10 de marzo de 2021. Motivó su resolución alegando, esencialmente, que, habida cuenta de los requisitos de autorización establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la TGVG de 1996, debía tenerse en cuenta el hecho de que la recurrente gestiona desde hace mucho tiempo una explotación agrícola en su emplazamiento. A este respecto, procede comprobar (por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo que conoce del asunto) en qué medida la actividad agrícola es llevada a cabo por un miembro de la orden con conocimientos en dicha materia, y si ello cumple los requisitos de autorización previstos en el artículo 6, apartado 1, de la TGVG de 1996 y puede considerarse equivalente a la actividad agrícola de las personas jurídicas.
- 13 Mediante sentencia de 26 de julio de 2022, se desestimó también el recurso interpuesto ante el Landesverwaltungsgericht Tirol. El Tribunal motivó su resolución alegando, en esencia, que, sobre la base de las apreciaciones contenidas en el informe de los peritos agrícolas, procedía considerar que la recurrente era agricultor en el sentido del artículo 2, apartado 5, letra a), de la TGVG de 1996 y que la autoridad recurrida había tramitado erróneamente el procedimiento de interesados. Por consiguiente, no se cumple el requisito de denegación del (actual) artículo 7, apartado 1, letra e), de la TGVG de 1996.
- 14 Sin embargo, la adquisición de tierras agrícolas en Scharnitz por un latifundista de Ettal, Alemania, que pretende que sean cultivadas por agricultores locales de Scharnitz a través de cesiones en precario, es contraria a los principios enunciados en el artículo 1, apartado 1, letra a), de la TGVG de 1996.
- 15 Además, la recurrente no ha demostrado que vaya a cogestionar las tierras agrícolas de forma sostenible y adecuada en el sentido del artículo 6, apartado 3,

de la TGVG de 1996, como parte de su explotación, máxime cuando no tiene intención de gestionar los terrenos controvertidos desde la explotación agrícola de Ettal.

- 16 La recurrente interpuso un nuevo recurso contra dicha sentencia ante el Verfassungsgerichtshof.
- 17 En su recurso, la recurrente expuso, en resumen, que los actuales propietarios habían puesto las tierras agrícolas a disposición de agricultores locales para su cultivo desde hacía muchos años (en cualquier caso, desde hacía más de diez años) mediante cesiones en precario. El único obstáculo para el arrendamiento a agricultores locales era el destino incierto de las tierras agrícolas en cuestión debido a la edad de los miembros de la orden donante y, en particular, el resultado del procedimiento de que se trata, ya que existen manifestaciones de interés por parte de agricultores locales. El Landesverwaltungsgericht Tirol tiene conocimiento de ello. La conclusión del citado Tribunal, según la cual la adquisición de derechos por la recurrente es contraria a la creación, al mantenimiento y al fortalecimiento de explotaciones agrícolas eficientes, resulta por tanto incomprensible. Por último, la decisión se basa en fundamentos jurídicos contrarios al Derecho de la Unión y a la Constitución. Los artículos 6, apartados 1 y 3, y 7, apartado 1, letra a), de la TGVG de 1996 son contrarios al Derecho de la Unión a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 de septiembre de 2003, dictada en el asunto C-452/01, Ospelt, al haberse introducido la auto o cogestión. Además, los artículos 6, apartado 3, y 7, apartado 1, letra a), de la TGVG de 1996 vulneran el principio de igualdad al existir una violación cualificada del Derecho de la Unión.
- 18 Mediante sentencia de 15 de junio de 2023, el Verfassungsgerichtshof anuló la sentencia del Landesverwaltungsgericht Tirol de 26 de julio de 2022.
- 19 El Verfassungsgerichtshof basó su decisión esencialmente en las siguientes consideraciones:

Parte del principio de que la obligación de cogestión prevista en el artículo 6, apartado 3, de la TGVG de 1996 implica una obligación al menos parcial de autogestión. Esto se desprende, entre otras cosas, del hecho de que, mediante el artículo 6, apartado 3, de la TGVG de 1996, el legislador quiso garantizar una relación de proximidad geográfica entre el agricultor adquirente y la tierra agrícola objeto de adquisición. En cambio, el (sub)arrendamiento de un terreno agrícola o una cesión en precario a favor de agricultores locales tiene precisamente como consecuencia que no siempre pueda garantizarse una proximidad geográfica. Si el legislador hubiera querido incluir el arrendamiento o la cesión en precario en el concepto de cogestión, los agricultores de otros estados federados o países habrían tenido la posibilidad de obtener una autorización de la autoridad competente en materia de transmisiones inmobiliarias.

En su sentencia *Ospelt*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que la condición restrictiva de la autogestión no siempre es necesaria para alcanzar los objetivos de la Ley relativa a las transacciones inmobiliarias (de Vorarlberg): En efecto, la exigencia de la autogestión se opone a una enajenación de un terreno cuando este en el momento de la venta no está explotado por el propietario sino por un agricultor arrendatario, y el nuevo propietario (que tampoco va a explotar el terreno) se compromete a mantener las condiciones de explotación de este terreno por el mismo arrendatario (*Ospelt*, apartado 51). Además, en el asunto *Ospelt* (apartado 53), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea indicó que las condiciones restrictivas de adquisición de terrenos agrícolas no eran necesarias en todos los casos a la luz de los objetivos de la Ley relativa a las transacciones inmobiliarias (de Vorarlberg). Si las autoridades nacionales interpretasen la citada Ley en el sentido de que puede emitirse la autorización previa en favor de unas personas que no sean agricultores o silvicultores, con independencia de la autogestión y de la obligación de residencia, si dan las garantías necesarias para que se mantenga el destino agrícola o forestal de dichos terrenos, la libertad de movimientos de capitales no se restringiría más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos (véase *Ospelt*, apartados 48 a 52).

En la sentencia recurrida del Landesverwaltungsgericht Tirol, la solicitud de la recurrente para la concesión de la autorización por parte de la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias fue denegada en esencia debido a que no había demostrado, que iba a cogestionar de forma sostenible y adecuada, en el marco de su explotación, los terrenos agrícolas, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la TGVG de 1996, pese a que seguía teniendo la intención de que las tierras en cuestión fueran explotadas por agricultores locales mediante cesiones en precario. Asimismo, el ámbito de aplicación del régimen de las partes interesadas previsto en el artículo 6, apartado 4, en relación con el artículo 7a de la TGVG de 1996, no estaba abierto a la recurrente debido a su condición de agricultor en el sentido de la TGVG de 1996.

Esto es contrario a los requisitos del Derecho de la Unión que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea definió con mayor detalle en su sentencia *Ospelt* (apartados 50 y ss.):

Las autoridades nacionales deben dejar sin aplicar el Derecho interno que supedita, en cualquier caso, la concesión de la autorización de transmisión de la propiedad por la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias a la existencia de una autogestión. Así puede ocurrir, por ejemplo, cuando ningún agricultor se declara interesado en la adquisición o cuando concurre una de las excepciones previstas en el artículo 7a, apartado 8, de la TGVG de 1996.

El artículo 7a, apartado 8, letra f), de la TGVG de 1996 precisa que puede concederse una autorización por la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias sin procedimiento de interesados cuando un terreno agrícola sea adquirido por una persona que no es agricultor que, en los últimos diez años, haya sido gestionado como parte de la misma explotación agrícola y

que tenga una importancia esencial para la explotación del arrendatario, siempre que la explotación mediante el arrendamiento por parte del agricultor que haya gestionado en último lugar dichos terrenos siga estando garantizada durante un período de al menos diez años.

Si, por el contrario, un agricultor en el sentido de la TGVG de 1996 desea adquirir un terreno agrícola y, correlativamente a la excepción prevista en el artículo 7a, apartado 8, letra f), de la citada Ley, no quiere cultivar él mismo el terreno que va a adquirir (por ejemplo, debido a la gran distancia con respecto a su «explotación principal»), sino que continúa arrendándolo, la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias deben denegar la autorización al agricultor adquirente debido a la falta de cogestión, aunque se cumplan los objetivos (legítimos) del artículo 1, apartado 1, letra a), de la TGVG de 1996, a saber, el mantenimiento y refuerzo de una comunidad agrícola viable en el Tirol mediante la creación, el mantenimiento o el fortalecimiento de explotaciones agrícolas o forestal eficientes, la creación, el mantenimiento o el fortalecimiento de propiedades agrícolas o forestales económicamente saneadas y el mantenimiento o el establecimiento de una gestión sostenible de la superficie agraria o forestal, por ejemplo, con una gestión profesional por parte de un arrendatario, de la misma forma como con una (co)gestión adecuada por parte del propio adquirente o, por ejemplo, en caso de subarriendo por parte de un no agricultor, si cumple los requisitos del artículo 7a, apartado 8, letra f), de la TGVG de 1996. Por lo tanto, la concesión de la autorización por la autoridad competente en materia de transacciones inmobiliarias para transmitir la propiedad de un terreno agrícola a un agricultor está supeditada, en cualquier caso, a la existencia de una autogestión por parte del agricultor, lo que, no obstante, ha sido considerado contrario al Derecho de la Unión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

- 20 A raíz de la sentencia del Verfassungsgerichtshof de 15 de junio de 2023, en el presente asunto está pendiente un nuevo recurso ante el Landesverwaltungsgericht Tirol.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 21 El presente caso presenta analogías con el asunto Ospelt (C-452/01). En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que no puede denegarse una autorización para adquirir un terreno agrícola por el mero hecho de que el adquirente no explote personalmente el terreno en el marco de una explotación agrícola y no tenga su residencia en ella (véase el apartado 54 de la sentencia Ospelt).
- 22 Sin embargo, el presente asunto es diferente en la medida en que la TGVG, que es pertinente en el presente caso, distingue entre agricultores y no agricultores y, aquí el adquirente es un agricultor.
- 23 En virtud de la TGVG, el agricultor debe, al menos, cogestionar el terreno que se va a adquirir (es decir, él mismo debe explotarlo, al menos en parte). Esto

significa, por una parte, que desea integrarlo en su explotación principal y, por otra, que esta no debe estar demasiado alejada de dicho terreno.

- 24 Ninguna de las dos condiciones se cumple en el presente caso, razón por la cual debe aclararse si son conformes con el Derecho de la Unión y, por tanto, si se denegó acertadamente a la recurrente la autorización para adquirir los terrenos agrícolas.
- 25 La TGVG de 1996 tiene por objeto preservar en la medida de lo posible las tierras agrícolas y que se destinen a un uso agrícola sostenible y adecuado. Las adquisiciones de derechos sobre terrenos agrícolas tienen por objeto reforzar y mantener una comunidad agrícola nacional eficiente, en particular de pequeñas explotaciones, cuya conservación beneficia en última instancia al público en general [artículo 1, apartado 1, letra a), de la TGVG de 1996].
- 26 De ello se desprende que las tierras agrícolas deben ser adquiridas principalmente por agricultores que dispongan de una explotación agrícola existente o de un concepto empresarial determinado, con el fin de garantizar una gestión sostenible y adecuada de las tierras agrícolas, en particular mediante la integración de las tierras recién adquiridas en la explotación del comprador. Mediante la compra de otras tierras, se pretende aumentar o hacer más competitivas las explotaciones agrícolas, con lo que también se intenta evitar la fragmentación, la mala utilización y el despilfarro de estas tierras. Las autoridades encargadas de la aplicación de la normativa también deben evitar en la medida de lo posible operaciones de elusión, como la adquisición de terrenos agrícolas con fines especulativos o la creación de nuevas residencias recreativas por parte de inversores extranjeros.
- 27 Otro objetivo de la TGVG de 1996 es garantizar una gestión agrícola sostenible y ecológica. Por lo tanto, la ejecución de la Ley también debe llevarse a cabo a la luz del Convenio para la Protección de los Alpes de 1994 (Convenio de los Alpes), así como de sus protocolos adicionales y de los objetivos y estrategias que en él se definen. La República de Austria y la Unión Europea son partes contratantes del Convenio de los Alpes. Uno de los protocolos de aplicación es el Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes en el ámbito de los transportes (Protocolo de transportes). La Unión Europea ha firmado y celebrado el Protocolo de transportes mediante las Decisiones 2007/799/CE y 2013/332/UE del Consejo.
- 28 En resumen, el órgano jurisdiccional remitente considera, por tanto, que, en cualquier caso, es necesaria una interpretación del artículo 63 TFUE por parte del Tribunal de Justicia para determinar si las condiciones de autorización del artículo 6, apartado 3, de la TGVG de 1996 están justificadas y son proporcionadas, habida cuenta de las disposiciones de los artículos 7, 7a y 6, apartado 4, de la TGVG de 1996, así como de los objetivos de dicha Ley.