

|

62001J0126

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 20 de noviembre de 2003. - Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie contra GEMO SA. - Pyición de decisión prejudicial: Cour administrative d'appel de Lyon - Francia. - Ayudas de Estado - Sistema de financiación de un servicio público de recogida y eliminación de animales muertos mediante una tasa sobre las compras de carne - Interpretación del artículo 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación). - Asunto C-126/01.

Recopilación de Jurisprudencia 2003 página 00000

Índice

Partes

Motivación de la sentencia

Decisión sobre las costas

Parte dispositiva

Palabras clave

1. Ayudas otorgadas por los Estados - Concepto - Asunción de los costes de eliminación de animales muertos y de desechos de matadero inherentes a la actividad económica de los ganaderos y los mataderos - Inclusión

[Tratado CE, art. 92, ap. 1 (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación)]

2. Ayudas otorgadas por los Estados - Concepto - Carácter selectivo de la medida

[Tratado CE, art. 92, ap. 1 (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación)]

3. Ayudas otorgadas por los Estados - Perjuicio para los intercambios entre Estados miembros - Criterios de apreciación

[Tratado CE, art. 92 (actualmente art. 87 CE, tras su modificación)]

Índice

§§1. El concepto de ayuda puede comprender no sólo prestaciones positivas como subvenciones, préstamos o tomas de participación en el capital de las empresas, sino también las intervenciones

que, bajo formas diversas, como el suministro de bienes y la prestación de servicios en condiciones preferenciales, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos. A este respecto, el artículo 92, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación) no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos.

Por consiguiente, dado que la carga económica ocasionada por la eliminación de animales muertos y de desechos de matadero debe ser considerada un coste inherente a la actividad económica de los ganaderos y de los mataderos, procede estimar que la intervención de las autoridades públicas con el fin de liberarlos de dicha carga es una ventaja económica que puede falsear la competencia, según lo previsto en el artículo 92, apartado 1, del Tratado.

(véanse los apartados 28, 29, 31, 33 y 34)

2. El artículo 92, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación) requiere que se determine si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida estatal puede favorecer a determinadas empresas o producciones en relación con otras empresas. En caso de respuesta afirmativa, la medida de que se trate cumplirá el requisito de selectividad constitutivo del concepto de ayuda de Estado previsto en dicha disposición.

El hecho de que las empresas beneficiarias de la medida controvertida pertenezcan a distintos sectores de actividad no puede ser suficiente para desvirtuar su carácter selectivo y, por consiguiente, para excluir la calificación de ayuda de Estado.

(véanse los apartados 35 y 39)

3. Cuando una ayuda estatal fortalece la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda.

(véase el apartado 41)

Partes

En el asunto C-126/01,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por la cour administrative d'appel de Lyon (Francia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

y

GEMO SA,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. V. Skouris, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, los Sres. J.N. Cunha Rodrigues (Ponente) y R. Schintgen, y las Sras. F. Macken y N. Colneric, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de GEMO SA, por Mes M. Jacquot y O. Prost, avocats;

- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y F. Million, en calidad de agentes;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. D. Triantafyllou, en calidad de agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de GEMO SA, representada por Mes M. Jacquot y O. Prost; del Gobierno francés, representado por el Sr. F. Million; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J.E. Collins, en calidad de agente, y de la Comisión, representada por el Sr. D. Triantafyllou, expuestas en la vista de 17 de enero de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

Motivación de la sentencia

1 Mediante resolución de 13 de marzo de 2001, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de marzo siguiente, la cour administrative d'appel de Lyon planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un recurso interpuesto por el ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, cuyo objeto es la anulación de la sentencia del tribunal administratif de Dijon (Francia), por la que se ordenó que se devolviera a GEMO SA (en lo sucesivo, «GEMO») la tasa sobre la compra de carne, que había abonado del 1 de enero de 1997 al 31 de agosto de 1998.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 El artículo 92, apartado 1, del Tratado dispone:

«Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas

otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.»

4 El artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3) establece:

«La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 92, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.»

Normativa nacional

5 El artículo 1, A, de la Loi n° 96-1139, de 26 de diciembre de 1996, relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural (Ley n° 96-1139, sobre la recogida y eliminación de animales muertos y de desechos de matadero, y por la que se modifica el Código Rural; JORF de 27 de diciembre de 1996, p. 19184), insertó en el code général des impôts (Código General Tributario) el artículo 302 bis ZD, que reza del siguiente modo:

«I. Se crea, a partir del 1 de enero de 1997, una tasa que se aplicará a quienes realicen ventas al por menor de carne y de los productos enumerados en el apartado II.

II. La base imponible de la tasa estará constituida por el valor, excluido el impuesto sobre el valor añadido, de las compras, independientemente de su procedencia, de:

- carne y despojos, crudos o preparados, refrigerados o congelados, de aves, conejo, caza o de animales de las especies bobina, ovina, caprina, porcina y de las especies caballar, asnal y de sus cruces;

- salazones, productos de charcutería, manteca de cerdo, conservas de carne y despojos procesados;

- piensos elaborados básicamente con carne y despojos.

[...]»

6 Según el artículo 302 bis ZD, apartado V, de dicho Código, el tipo de la tasa sobre la compra de carne no puede exceder del 0,6 % por tramo de compras mensuales, excluido el impuesto sobre el valor añadido, de hasta 125.000 FRF, y del 1 % para las compras que superen los 125.000 FRF.

7 A tenor del artículo 1, B, de la Ley n° 96-1139, los ingresos derivados de la tasa sobre las compras de carne deben destinarse a un fondo, cuyo objeto consiste en financiar la recogida y eliminación de animales muertos y de desechos de matadero que se consideren inadecuados para el consumo humano o animal, fondo que gestiona el Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

8 El artículo 264, párrafo primero, del code rural (Código Rural) establece:

«La recogida y eliminación de animales muertos, así como de carne y desechos obtenidos en los mataderos que se consideren inadecuados para el consumo humano o animal constituye un servicio público que es competencia del Estado.»

9 En virtud del artículo 265, punto I, del Código Rural, el uso del servicio público de recogida y eliminación de animales muertos es obligatorio para:

- los propietarios y los poseedores de animales muertos o lotes de animales muertos cuyo peso total sea superior a 40 kilogramos;

- los mataderos, sin ninguna limitación de peso, en relación con los animales muertos antes de su sacrificio y con las canales de animales de abasto obtenidas en el matadero que no se consideren adecuadas para el consumo humano o animal.

10 A tenor de la misma disposición, se prohíbe enterrar, tirar en cualquier lugar o incinerar los animales muertos o lotes de animales muertos cuyo peso total sea superior a 40 kg y los animales, sin límite de peso, muertos antes del sacrificio, así como la carne y los desechos obtenidos en los mataderos que se consideren inadecuados para el consumo humano o animal.

11 El décret n° 96-1229, de 27 de diciembre de 1996, relatif au service public de l'équarrissage et modifiant le code rural (Decreto n° 96-1229, relativo al servicio público de recogida y eliminación de animales muertos y por el que se modifica el Código Rural; JORF de 31 de diciembre de 1996, p. 19697), insertó en dicho Código algunas disposiciones por las que se establece, por una parte, que para prestar dicho servicio público, el prefecto debe adjudicar contratos públicos de servicio de una duración máxima de cinco años, según los procedimientos regulados por el code des marchés publics (Código de Contratación Pública) (artículo 264-1 del Código Rural) y, por otra, que el pliego de cláusulas administrativas particulares relativo a dichos contratos públicos debe definir, en particular, el mecanismo para retribuir las operaciones cuya ejecución se confía al titular del contrato público, mecanismo que ha de excluir toda remuneración a cargo de los usuarios del servicio público (artículo 264-2 del Código Rural).

El litigio principal y la cuestión prejudicial

12 GEMO es un comercio de medianas dimensiones que vende en Francia carne y productos elaborados básicamente con carne. Por ello está obligada a pagar la tasa sobre la compra de carne establecida mediante la Ley n° 96-1139.

13 Alegando que dicha tasa es contraria al Derecho comunitario, en particular, del artículo 93, apartado 3, del Tratado, GEMO solicitó a la Administración tributaria francesa la devolución de las cantidades que había pagado en concepto de dicha tasa.

14 Dado que la Administración desestimó dicha solicitud, GEMO recurrió la decisión denegatoria ante el tribunal administratif de Dijon, el cual, en su sentencia de 25 de mayo de 2000, consideró que el régimen establecido por la Ley n° 96-1139 constituye una ayuda de Estado ilegal, con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado. En consecuencia, dicho tribunal ordenó que se devolviera a GEMO la tasa sobre la compra de carne que había pagado durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1997 y el 31 de agosto de 1998, por un total de 106.178 FRF.

15 En el procedimiento de apelación, el ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie solicitó a la cour administrative d'appel de Lyon que anulara la sentencia del tribunal administratif de Dijon y volviera a declarar que GEMO adeudaba la tasa controvertida.

16 En su resolución de remisión, la cour administrative d'appel señalaba que el régimen establecido mediante la Ley n° 96-1139 no puede considerarse una ayuda de Estado en favor de las empresas de recogida y eliminación de animales muertos, ya que la retribución que el Estado paga a dichas empresas representa el precio de los servicios que prestan. Sin embargo, según

dicho órgano jurisdiccional, habida cuenta de que este servicio público garantiza a los ganaderos y mataderos la recogida y destrucción gratuitas de los animales muertos y de los desechos de matadero, podría considerarse que libera a un sector económico de una carga que normalmente debería soportar, y que por ello constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92 del Tratado.

17 En estas circunstancias, la cour administrative d'appel de Lyon acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«La tasa sobre la compra de carne establecida en el artículo 302 bis ZD del code général des impôts, ¿forma parte de un régimen que puede considerarse una ayuda en el sentido del artículo 92 del Tratado de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Europea [...]?»

Sobre la cuestión prejudicial

18 Teniendo en cuenta la resolución de remisión, procede entender que la cuestión planteada pide, esencialmente, que se dilucide si el artículo 92, apartado 1, del Tratado debe interpretarse en el sentido de que procede calificar de ayuda de Estado un régimen como el controvertido en el asunto principal, que garantiza a los ganaderos y a los mataderos la recogida y la eliminación gratuitas de animales muertos y de desechos de matadero.

19 En el caso de autos, el objetivo de las autoridades francesas al instaurar el servicio público de que se trata fue garantizar que la recogida y la eliminación de los animales muertos y de los desechos de matadero que se consideraran inadecuados para el consumo humano o animal tuviera carácter obligatorio y gratuito para los usuarios de dicho servicio.

20 Por una parte, los usuarios, es decir, los propietarios y poseedores de animales muertos o de lotes de animales muertos cuyo peso total sea superior a 40 kg y los mataderos, están obligados a recurrir a las empresas de recogida y eliminación de animales muertos, ya que les está prohibido enterrar, tirar en cualquier lugar o incinerar tales animales o desechos de matadero. Por otra parte, del artículo 264-2, párrafo segundo, segundo guión, del Código Rural se desprende que las empresas que efectúen este servicio público no pueden percibir retribución alguna de los usuarios.

21 Para responder a la cuestión planteada, es necesario examinar los diferentes elementos del concepto de ayuda de Estado que figura en el artículo 92, apartado 1, del Tratado. En efecto, según jurisprudencia reiterada, la calificación de ayuda exige que se cumplan todos los requisitos previstos en esta disposición (véanse las sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, Rec. p. I-4397, apartado 68, y de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Rec. p. I-0000, apartado 74).

22 El artículo 92, apartado 1, del Tratado define las ayudas de Estado incompatibles, en principio, con el mercado común, como las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

23 En primer lugar, como resulta de reiterada jurisprudencia, no procede distinguir entre los casos en que la ayuda es concedida directamente por el Estado y aquellos en que es otorgada a través de organismos públicos o privados, designados o instituidos por ese Estado (sentencias de 7 de junio de 1988, Grecia/Comisión, 57/86, Rec. p. 2855, apartado 12, y de 13 de marzo de 2001, Preussen Elektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, apartado 58).

24 No obstante, para que unas ventajas puedan ser calificadas de ayudas en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, es necesario, por una parte, que sean otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales y, por otra parte, que sean imputables al Estado (sentencia Francia/Comisión, antes citada, apartado 24).

25 En el asunto principal, según el artículo 264-1 del Código Rural, el servicio público de recogida y eliminación de animales muertos se encomienda a las empresas titulares de contratos públicos celebrados con los prefectos de cada provincia.

26 El hecho de que empresas privadas desarrollen la actividad de recogida y eliminación de animales muertos y de desechos de matadero en beneficio de los ganaderos y los mataderos no puede poner en duda la eventual calificación de ayuda de Estado, ya que los poderes públicos han establecido el régimen de dicha actividad. Este régimen puede imputarse al Estado.

27 Por otra parte, el Gobierno francés no niega que los recursos utilizados para la financiación de dicho servicio público sean fondos estatales.

28 En segundo lugar, el concepto de ayuda puede comprender no sólo prestaciones positivas como subvenciones, préstamos o tomas de participación en el capital de las empresas, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (véanse, en particular, las sentencias de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, Rec. p. I-6857, apartado 25, y de 8 de mayo de 2003, Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión, asuntos acumulados C-328/99 y C-399/00, Rec. p. I-0000, apartado 35).

29 Debe señalarse que entre las ventajas indirectas que producen los mismos efectos que las subvenciones se cuentan el suministro de bienes y la prestación de servicios en condiciones preferenciales (véanse las sentencias de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy y otros/Comisión, asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219, apartados 28 y 29; de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723, apartado 10, y de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartado 62).

30 Habida cuenta de que, en el caso de autos, el servicio de recogida y eliminación de animales muertos y de desechos de matadero se presta gratuitamente a los ganaderos y a los mataderos, debe determinarse si cabe considerar que dicho beneficio libera a las empresas de una carga que grava normalmente su presupuesto.

31 A este respecto, procede señalar que la carga económica ocasionada por la eliminación de animales muertos y de desechos de matadero debe considerarse un coste inherente a la actividad económica de los ganaderos y de los mataderos.

32 En efecto, de la actividad que desarrollan dichas empresas resultan productos y residuos inutilizables y, sobre todo, nocivos para el medio ambiente, cuya eliminación incumbe a los responsables de su producción.

33 En consecuencia, debe considerarse que la intervención de las autoridades públicas con el fin de liberar a los ganaderos y a los mataderos de dicha carga es una ventaja económica que puede falsear la competencia.

34 En cuanto a la alegación del Gobierno francés de que la medida controvertida se inscribe en una política de seguridad sanitaria que sobrepasa el interés particular, baste recordar que, según

reiterada jurisprudencia, el artículo 92, apartado 1, del Tratado no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (sentencias de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión, C-241/94, Rec. p. I-4551, apartado 20, y de 13 de junio de 2002, Países Bajos/Comisión, C-382/99, Rec. p. I-5163, apartado 61).

35 En tercer lugar, el artículo 92, apartado 1, del Tratado requiere que se determine si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida estatal puede favorecer a «determinadas empresas o producciones» en relación con otras empresas. En caso de respuesta afirmativa, la medida de que se trate cumplirá el requisito de selectividad constitutivo del concepto de ayuda de Estado previsto en dicha disposición (véanse las sentencias de 8 de noviembre de 2001, Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, Rec. p. I-8365, apartado 34, y de 13 de febrero de 2003, España/Comisión, C-409/00, Rec. p. I-1487, apartado 47).

36 Según el artículo 265, apartado I, del Código Rural, el servicio público de que se trata se presta a los propietarios y poseedores de animales muertos o de lotes de animales muertos cuyo peso total sea superior a 40 kg, y a los mataderos.

37 Para el Gobierno francés se trata de una medida de carácter general, ya que los ganaderos y los mataderos no son los únicos que utilizan los servicios de las empresas de recogida y eliminación de animales muertos. Señala dicho Gobierno que dicha actividad también puede referirse a cadáveres de animales domésticos y de animales salvajes hallados en bienes de dominio público.

38 No obstante, aunque el régimen de que se trata se aplique asimismo a los propietarios de animales domésticos y aunque determinadas empresas como los parques zoológicos o algunas autoridades públicas también puedan beneficiarse ocasionalmente de la medida, no es menos cierto que la Ley nº 96-1139 despliega sus efectos esencialmente a favor de los ganaderos y los mataderos.

39 El hecho de que las empresas beneficiarias de la medida controvertida pertenezcan a distintos sectores de actividad no puede ser suficiente para desvirtuar su carácter selectivo y, por consiguiente, para excluir la calificación de ayuda de Estado (sentencia España/Comisión, antes citada, apartado 48).

40 En último lugar, para que la intervención estatal controvertida se considere una ayuda, es preciso que pueda afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

41 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que cuando una ayuda estatal fortalece la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda (sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, apartado 11, y de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, Rec. p. I-2289, apartado 84).

42 En el caso de autos, el hecho de que en Francia ni los ganaderos ni los mataderos hagan frente a los costes de recogida y eliminación de animales muertos tiene necesariamente un efecto positivo en el precio de la carne, haciendo que, por lo tanto, sea más competitivo este producto en los mercados de los Estados miembros donde estos mismos costes gravan normalmente los presupuestos de los operadores económicos competidores.

43 En estas circunstancias, es evidente que tal medida favorece las exportaciones francesas de carne y afecta a los intercambios comerciales intracomunitarios.

44 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 92, apartado 1, del Tratado debe interpretarse en el sentido de que procede calificar de ayuda de Estado a un régimen como el controvertido en el asunto principal, que garantiza a los ganaderos y a los mataderos la recogida y la eliminación gratuitas de animales muertos y de desechos de matadero.

Decisión sobre las costas

Costas

45 Los gastos efectuados por los Gobiernos francés y del Reino Unido y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

Parte dispositiva

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la cour administrative d'appel de Lyon mediante resolución de 13 de marzo de 2001, declara:

El artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación) debe interpretarse en el sentido de que procede calificar de ayuda de Estado a un régimen como el controvertido en el asunto principal que garantiza a los ganaderos y a los mataderos la recogida y eliminación gratuitas de animales muertos y de desechos de matadero.