

Asunto C-238/20

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

5 de junio de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Augstākā tiesa (Senāts) (Tribunal Supremo, Letonia)

Fecha de la resolución de remisión:

4 de junio de 2020

Demandante en primera instancia y recurrente en casación:

SIA Sātiņi-S

Otra parte en el procedimiento de casación:

Dabas aizsardzības pārvalde (Autoridad de protección medioambiental)

[omissis]

Administratīvo lietu departaments (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

Latvijas Republikas Senāts (Tribunal Supremo de la República de Letonia)

RESOLUCIÓN

En Riga, a 4 de junio de 2020

El Tribunal [omissis] [composición del órgano jurisdiccional remitente]

examinó en procedimiento escrito el recurso de casación interpuesto por SIA Sātiņi-S (en lo sucesivo, «recurrente») contra la sentencia de la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de abril de 2019, en el litigio contencioso-administrativo iniciado mediante la demanda presentada por dicha empresa con objeto de que se ordenase a la Dabas aizsardzības pārvalde (Autoridad de protección medioambiental) emitir un acto administrativo favorable a aquella, por el que se le concediese una compensación por los graves daños causados a la acuicultura, en los bienes de su propiedad, por

animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas.

Objeto y hechos pertinentes del litigio principal

1. La zona natural protegida «Sātiņu dīķi» («Estanques de Sātiņi»), fue designada como zona especial de conservación por el Ministru kabineta 1999. gada 15. jūnija noteikumi Nr. 212 «Noteikumi par dabas liegumiem» (Decreto n.º 212 del Consejo de Ministros, de 15 de junio de 1999, sobre zonas naturales protegidas).

En 2002, la recurrente adquirió los bienes inmuebles «Liegumi» («Reservas») y «Centri» («Centros»), que se encuentran situados en la zona natural protegida «Sātiņu dīķi». Los estanques en la propiedad de la recurrente ocupan 600,7 hectáreas (de las 687 hectáreas de superficie total que abarca la propiedad).

En 2005, este territorio fue incluido en una zona de conservación de importancia europea Natura 2000 (en lo sucesivo, «zona de la red Natura 2000»).

2. El 16 de agosto de 2017, la recurrente presentó una solicitud ante la Autoridad de protección medioambiental, pidiendo que se le concediera una compensación por las pérdidas sufridas por la acuicultura en sus propiedades «Liegumi» y «Centri».

La Administración regional de Kurzeme de la Autoridad de protección medioambiental estimó que las pérdidas sufridas como consecuencia de los daños causados a [las instalaciones de] acuicultura de la recurrente ascendían a 87 428,50 euros.

La Autoridad de protección medioambiental denegó la compensación solicitada por los graves daños causados a la acuicultura por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas, debido a que la recurrente ya había recibido la cantidad máxima permitida de ayuda *de minimis*.

3. Según la Autoridad de protección medioambiental, en el presente asunto resulta aplicable el límite de 30 000 euros de la ayuda *de minimis* establecido en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 717/2014 de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* en el sector de la pesca y de la acuicultura (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 717/2014»).

El Reglamento n.º 717/2014 se aplica en Letonia con arreglo a lo dispuesto por el Ministru kabineta 2015. gada 29. septembra noteikumi Nr. 558 «De minimis atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība zvejniecības un akvakultūras nozarē» (Decreto n.º 558 del Consejo de Ministros, de 29 de septiembre de 2015, relativo a las modalidades de contabilización y concesión de la ayuda *de minimis* en el sector de la pesca y de la acuicultura; en lo sucesivo, «Decreto n.º 558») y por el Ministru kabineta 2016. gada 7. jūnija noteikumi Nr. 353 «Kārtība, kādā zemes

īpašniekiem vai lietotājiem nosakāmi to zaudējumu apmēri, kas saistīti ar īpaši aizsargājamo nemedījamo sugu un migrējošo sugu dzīvnieku nodarītajiem būtiskiem postījumiem, un minimālās aizsardzības pasākumu prasības postījumu novēršanai» (Decreto n.º 353 del Consejo de Ministros, de 7 de junio de 2016, relativo al procedimiento para determinar la cuantía de las pérdidas sufridas por los propietarios o los usuarios del suelo derivadas de los daños graves causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas, y a los requisitos mínimos que han de cumplir las medidas de protección para evitar daños; en lo sucesivo, «Decreto n.º 353»).

La referida Autoridad declaró que la recurrente ya se había beneficiado de la ayuda *de minimis* máxima durante un período de tres ejercicios fiscales, de modo que el pago de la compensación solicitada para el año 2017 superaría el límite de la ayuda *de minimis* de 30 000 euros establecido en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 717/2014.

4. La recurrente acudió a la vía judicial con objeto de que se ordenase a la Autoridad de protección medioambiental que le concediera una compensación por los graves daños causados a la acuicultura, en los bienes de su propiedad, por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas.

La recurrente alega que el límite *de minimis* se impone a las ayudas de Estado a fin de no distorsionar el mercado interior de la Unión Europea. En cambio, la compensación de pérdidas no es una ventaja conferida por el Estado. La compensación de pérdidas es la reparación del perjuicio sufrido por una empresa en el cumplimiento de misiones de interés público.

Al aplicar el punto 39 del Decreto n.º 353, se produce una situación en la que las pequeñas empresas reciben una cobertura del 100 % de las pérdidas que sufren durante un período de tres años, mientras que, en el caso de la recurrente, que gestiona grandes áreas de estanques y se ubica en una zona de la red Natura 2000, solo se le compensa el 12 % de las pérdidas sufridas.

5. Tanto en primera como en segunda instancia, los tribunales desestimaron estas pretensiones.

La recurrente ha interpuesto recurso de casación, alegando que las ayudas que exceden el límite máximo *de minimis* durante un período de tres años deben notificarse a la Comisión Europea y no pueden otorgarse hasta que la Comisión Europea haya declarado que la ayuda es compatible con el mercado interior. Las instituciones habrían podido llevar a cabo el procedimiento de notificación a la Comisión Europea.

6. En vista de lo anterior, en el presente litigio se discute si la compensación por daños graves causados a la acuicultura por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas en zonas de la red

Natura 2000 está sujeta a los límites *de minimis* aplicables a los pagos de ayudas de Estado.

Normativas pertinentes nacional y de la Unión Europea

7. Normativa de la Unión Europea:

7.1 Artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

7.2 Artículo 3, apartado 2, y considerando 15 del Reglamento n.º 717/2014 de la Comisión Europea, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* en el sector de la pesca y de la acuicultura.

7.3 Artículo 3, apartado 2, letras a) y b), y artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

8. Normativa nacional:

8.1 Sugu un biotopu aizsardzības likums (Ley de conservación de especies y biotopos)

[«]Artículo 4. Competencias del Consejo de Ministros:

El Consejo de Ministros establecerá:

[...]

6) los procedimientos para determinar la cuantía de las pérdidas sufridas por los usuarios del suelo derivadas de los daños graves causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas, y los requisitos mínimos que han de cumplir las medidas de protección necesarias para evitar daños;

[...][»]

[«]Artículo 10. Derecho de los propietarios o usuarios del suelo a obtener una compensación:

(1) Los propietarios o usuarios del suelo tendrán derecho a recibir una compensación de los fondos del presupuesto estatal previstos a tal efecto por los daños graves causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas, siempre que hayan adoptado las medidas de protección necesarias y hayan introducido, conforme a sus conocimientos, habilidades y capacidades prácticas, métodos respetuosos del medio ambiente para prevenir o reducir los perjuicios. Los propietarios o usuarios del suelo no tendrán

derecho a recibir compensación si han contribuido maliciosamente a causar el daño o a aumentar su cuantía con el fin de obtener una compensación.

[...]

(3) No se abonará la compensación por daños graves causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas si el propietario o el usuario del suelo ha recibido otros pagos estatales, municipales o de la Unión Europea previstos directa o indirectamente para las mismas limitaciones de la actividad económica o para los mismos daños causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas respecto de los cuales se prevé una compensación en las disposiciones normativas, o si el solicitante recibe ayuda en virtud del Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo.[»]

8.2 Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (Ley de agricultura y desarrollo rural)

Artículo 5:

[«][...]

(7) El Consejo de Ministros establecerá las modalidades de gestión y control de las ayudas conferidas por el Estado y por la Unión Europea destinadas a la agricultura y las modalidades de gestión y control de las ayudas conferidas por el Estado y por la Unión Europea destinadas al desarrollo rural y de la pesca.

[...][»]

8.3 Decreto n.º 558 del Consejo de Ministros, de 29 de septiembre de 2015, relativo a las modalidades de contabilización y concesión de la ayuda *de minimis* en el sector de la pesca y de la acuicultura [aplicable al caso de autos, derogado por el 2018. gada 21. Novembra noteikumiem Nr. 715 «Noteikumi par *de minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtību un *de minimis* atbalsta uzskaites veidlapu paraugiem» (Decreto n.º 715, de 21 de noviembre de 2018, relativo a las modalidades de contabilización y concesión de la ayuda *de minimis* y a los modelos de formulario para la contabilización de la ayuda *de minimis*)»).

Punto 1: [«]En el presente Decreto se establecen las modalidades de contabilización y concesión de la ayuda *de minimis* en el sector de la pesca y de la acuicultura, de conformidad con el Reglamento n.º 717/2014 de la Comisión Europea, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* en el

sector de la pesca y de la acuicultura (en lo sucesivo, “Reglamento n.º 717/2014 de la Comisión”).[.»]

Punto 2: [«]Para obtener una ayuda *de minimis* de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 del Reglamento n.º 717/2014 de la Comisión, el solicitante de la ayuda deberá presentar ante el otorgante de la ayuda una solicitud de ayuda *de minimis* (anexo 1) (en lo sucesivo, “solicitud”). En la solicitud se indicará la ayuda *de minimis* recibida por el solicitante en el año en curso y en los dos ejercicios fiscales anteriores, así como la ayuda *de minimis* proyectada, con independencia del modo en que se otorgue la ayuda y de quién la confiera. En caso de acumulación de ayudas *de minimis*, el solicitante de la ayuda facilitará asimismo información sobre las demás ayudas recibidas para el proyecto en cuestión por los mismos costes subvencionables. Al proporcionar información sobre las ayudas *de minimis* y otras ayudas estatales planificadas, el solicitante de la ayuda deberá indicar aquellas ayudas que ha solicitado, pero respecto de las cuales el otorgante de la ayuda aún no se ha pronunciado. Si el solicitante de la ayuda *de minimis* no ha recibido previamente este tipo de ayuda, deberá indicar la información pertinente en la solicitud.[»]

8.4 Decreto n.º 353 del Consejo de Ministros, de 7 de junio de 2016, relativo al procedimiento para determinar la cuantía de las pérdidas sufridas por los propietarios o los usuarios del suelo derivadas de los daños graves causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas, y a los requisitos mínimos que han de cumplir las medidas de protección para evitar daños (en su versión aplicable al caso de autos):

Punto 1: [«]El presente Decreto establece:

1.1 El procedimiento para determinar la cuantía de las pérdidas sufridas por los propietarios o los usuarios del suelo derivadas de los daños graves causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas (en lo sucesivo, “pérdidas”);

[...][»]

Punto 39: [«]Al adoptar la decisión sobre la concesión de la compensación, la Administración deberá cumplir los siguientes requisitos:

39.1 Conceder la compensación observando las limitaciones de sector y actividad mencionadas en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* en el sector agrícola (en lo sucesivo, “Reglamento n.º 1408/2013 de la Comisión”), o en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 717/2014 de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* en el sector de

la pesca y de la acuicultura (en lo sucesivo, “Reglamento n.º 717/2014 de la Comisión”).

39.2 Verificar que el importe de la compensación no aumente el importe total de la ayuda *de minimis* recibida durante el ejercicio fiscal en cuestión y durante los dos ejercicios fiscales anteriores hasta un nivel que supere el umbral de la ayuda *de minimis* establecido en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 1408/2013 de la Comisión (operadores económicos dedicados a la producción primaria de productos agrícolas) o en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 717/2014 de la Comisión [operadores económicos que actúan en el sector de la pesca y de la acuicultura con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1184/2006 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n.º 104/2000 del Consejo]. Al considerar el importe de la compensación, la ayuda *de minimis* recibida se evaluará en relación con una única empresa. Es una única empresa aquella empresa que cumple los criterios establecidos en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 1408/2013 y en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 717/2014 de la Comisión.[>]

Punto 40: [«]En el plazo de dos meses a partir de la determinación de la cuantía de las pérdidas, el funcionario [competente] adoptará, o bien una decisión favorable a la concesión de la compensación, en la que se fijará el importe de esta, o bien una decisión denegatoria.[»]

Razones por las que el tribunal remitente alberga dudas acerca de la interpretación del Derecho de la Unión

9. En opinión del Senāts, es preciso determinar, en primer lugar, el marco normativo aplicable, esto es, ha de responderse a la cuestión de si la compensación por las pérdidas causadas por aves y animales protegidos que afecten a operadores económicos en el sector de la pesca y de la acuicultura debe considerarse una ayuda de Estado.

9.1 En respuesta a las preguntas formuladas por el Senāts, la institución competente [en este ámbito] —el Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Regional)— afirma, refiriéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros, C-399/10 P y C-401/10 P (EU:C:2013:175), que la compensación por las pérdidas causadas por animales protegidos en el sector de la pesca y de la acuicultura ha de considerarse una ayuda de Estado.

También se han publicado en el sitio web de la Comisión Europea notificaciones de ayudas concedidas en situaciones comparables, como, por ejemplo, en el caso

SA.50367 (2018/N), que versa sobre el pago de una compensación por los daños causados por animales protegidos.

9.2 No obstante, el Senāts alberga dudas sobre la posibilidad de extender la normativa relativa a las ayudas de Estado a los pagos compensatorios.

Los pagos compensatorios se establecen por el cumplimiento de determinadas obligaciones de interés público, a saber, en el caso de autos, por abstenerse de proteger los recursos pesqueros frente a los daños causados por aves y animales. El Estado impone este tipo de obligación en interés del público, estableciendo restricciones a la gestión de ciertos territorios.

Las obligaciones de carácter público establecidas por el Estado en lo que respecta a la zona especial de conservación de que se trata en el presente asunto se imponen en aplicación de la normativa de la Unión Europea, esto es, en el caso de autos, esencialmente, de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (en lo sucesivo, «Directiva 2009/147»).

A juicio del Senāts, la compensación del daño causado por aves y animales constituye una indemnización por las pérdidas sufridas en el sentido del artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y no un pago complementario, que podría considerarse una ayuda de Estado.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos acumulados *Europea Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión* y otros, antes citada, ofrece una definición del concepto de «ayuda de Estado», pero esta sentencia versa esencialmente sobre el pago de un anticipo de accionista con ocasión de la ampliación del capital de una empresa. El Senāts considera que el alcance del concepto de ayuda estatal definido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto mencionado anteriormente no abarca de manera inequívoca la compensación por las pérdidas sufridas de que se trata en el presente asunto.

9.3 Tras analizar el artículo 1 del Reglamento n.º 717/2014 a la luz de su considerando 15, el Senāts deduce que dicho Reglamento no resulta aplicable *prima facie* a la indemnización por las pérdidas causadas por aves o animales migratorios o no cinegéticos.

Así pues, a juicio del Senāts, la normativa nacional por la que se aplica el Reglamento n.º 717/2014, a saber, el Decreto n.º 558 del Consejo de Ministros, tampoco abarca tales pérdidas.

9.4 No obstante, habida cuenta de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de interpretación y de aplicación de los Tratados, el Senāts considera necesario plantear esta cuestión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

No ha sido posible encontrar la respuesta a esta cuestión de Derecho en la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea hasta la fecha.

10. Con independencia de si la compensación puede considerarse una ayuda de estado, también debe abordarse la cuestión de la cuantía adecuada de la compensación.

10.1 El derecho a la propiedad consagrado en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incluye el derecho a utilizar los bienes de los que se es propietario y a obtener una justa indemnización por la imposición de ciertas limitaciones.

10.2 La institución competente en este ámbito —el Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Regional)— afirma que la cuantía de la compensación no se corresponde con el importe de las pérdidas realmente sufridas, ya que el principal factor que influye, en la práctica, en la cuantía de la compensación calculada es, por ejemplo, la superficie de los estanques de peces. En la actualidad, en la fórmula para calcular la compensación no se tiene en cuenta cuántos peces son devorados, es decir, cual es la envergadura del daño realmente causado a la acuicultura.

10.3 El Senāts considera que la compensación por la limitación del derecho a la propiedad ha de ser real y efectiva, es decir, que se debe garantizar una indemnización adecuada de las pérdidas realmente sufridas. La Directiva 2009/147 no aborda la cuestión de la compensación, pero señala que, para prevenir perjuicios importantes a la pesca, los Estados miembros pueden establecer excepciones a las exigencias de dicha Directiva.

Según el Senāts, si bien es cierto que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para lograr un equilibrio entre la protección adecuada de las aves y la garantía de los intereses económicos, en el territorio de la Unión Europea se precisa, no obstante, una solución conceptualmente similar a nivel de principios en lo que concierne a la compensación adecuada derivada de una obligación impuesta por un acto jurídico de la Unión.

10.4 La jurisprudencia, hasta la fecha, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la interpretación y a la aplicación del artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no ofrece una respuesta clara a esta cuestión.

11 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, el Senāts estima que, para aclarar cómo han de aplicarse las normas relativas a las ayudas de Estado y a la compensación por la observancia de las limitaciones impuestas por las disposiciones del Derecho de la Unión, es necesario remitir el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Parte dispositiva

Con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, [omissis] el Senāts:

resuelve

Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) ¿Permite el derecho a una justa indemnización por la limitación del derecho a la propiedad garantizado por el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que la compensación concedida por un Estado por las pérdidas causadas a la acuicultura en una zona de la red Natura 2000 por aves protegidas con arreglo a la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, sea significativamente inferior a las pérdidas realmente sufridas?
- 2) ¿Constituye la compensación concedida por un Estado por las pérdidas causadas a la acuicultura en una zona de la red Natura 2000 por aves protegidas con arreglo a la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, una ayuda de Estado en el sentido de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿es aplicable a una compensación como la controvertida en el litigio principal el límite de 30 000 euros de la ayuda *de minimis* establecido en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 717/2014 de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* en el sector de la pesca y de la acuicultura?

Suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dicte resolución.

[omissis] [mención relativa a la imposibilidad de interponer recurso y firmas]