

Asunto C-212/19

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

6 de marzo de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso- Administrativo, Francia)

Fecha de la resolución de remisión:

15 de febrero de 2019

Parte demandante:

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (Ministro de Agricultura y Alimentación)

Parte demandada:

Compagnie des pêches de Saint-Malo

[*omissis*]

MINISTRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION
(MINISTRO DE AGRICULTURA
Y ALIMENTACIÓN)

contra la sociedad Compagnie des
pêches de Saint-Malo

El Pleno del Conseil d'Etat (Consejo de
Estado, actuando como Tribunal Supremo
de lo Contencioso-Administrativo)

[*omissis*]

Sesión de 1 de febrero de 2019
Lectura de 15 de febrero de 2019

Visto el siguiente procedimiento:

La sociedad Compagnie des pêches de Saint-Malo solicitó al tribunal administratif de Rennes (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Rennes) que anulase el título de cobro de 22 de febrero de 2013 emitido por el directeur régional des finances publiques de Bretagne (director regional de Hacienda de Bretaña) para el cobro de un importe de 84 550,08 euros. Mediante sentencia [*omissis*] de 25 de junio de 2015, el tribunal administratif anuló este título de cobro.

Mediante sentencia [*omissis*] de 14 de abril de 2017, la cour administrative d'appel de Nantes (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo) desestimó el recurso de apelación interpuesto por el ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer (Ministro de Medio Ambiente, Energía y Mar), responsable de las relaciones internacionales sobre el clima, contra dicha sentencia.

Mediante recurso de casación, registrado el 14 de junio de 2017 en la Secretaría de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Conseil d'État, el Ministro de Agricultura y Alimentación solicita al Conseil d'Etat que anule dicha sentencia.

Este sostiene que la cour administrative d'appel:

- no respondió al motivo basado en la irregularidad de la sentencia del tribunal administratif, puesto que este no se pronunció sobre la inadmisibilidad de la solicitud;
- incurrió en error de Derecho al estimar que las exenciones de las cotizaciones salariales no habían beneficiado a las empresas pesqueras y a los acuicultores, si bien fueron calificadas de ayudas estatales por la Comisión Europea;
- desnaturalizó los documentos del expediente que se le transmitió al considerar que de la instrucción se desprendía que la reducción de las cotizaciones salariales había tenido automáticamente como efecto aumentar el importe del salario neto pagado a los trabajadores por cuenta ajena.

Mediante escrito de contestación, registrado el 13 de marzo de 2018, la sociedad Compagnie des pêches de Saint-Malo solicita que se desestime el recurso de casación y que se condene al Estado a pagar la cantidad de 3 000 euros con arreglo al artículo L. 761-1 del code de justice administrative (Código de Justicia Administrativa). Esta sostiene que los motivos formulados por el Ministro son infundados.

[*omissis*]

- 1 De los documentos del expediente transmitido a los jueces que conocen del fondo del asunto se desprende que, mediante Decisión n.º 2005/239/CE de 14 de julio de 2004, la Comisión Europea declaró incompatibles con el mercado común las ayudas aplicadas por la República Francesa a los pescadores en forma de reducción de las cargas sociales entre el 15 de abril y el 15 de octubre de 2000 para reparar los perjuicios causados por el naufragio del buque Erika el 12 de diciembre de 1999 y por el temporal de los días 27 y 28 de diciembre de 1999.

Dicha institución ordenó la recuperación inmediata y efectiva de estas ayudas. Mediante la sentencia Comisión/Francia, de 20 de octubre de 2011 (C-549/09), el Tribunal de Justicia declaró que Francia había incumplido las obligaciones que le incumbían al no haber recuperado de los beneficiarios las ayudas declaradas ilegales e incompatibles con el mercado común por la Decisión de 14 de julio de 2004. El 22 de febrero de 2013 se dirigió un título de cobro a la sociedad Compagnie des pêches de Saint-Malo por un importe correspondiente a la reducción de las cotizaciones salariales entre el 15 de abril y el 15 de julio de 2000, más los intereses de demora. Mediante sentencia de 25 de junio de 2015, el tribunal administratif de Rennes anuló el título de cobro. Mediante sentencia de 14 de abril de 2017, la cour administrative d'appel de Nantes desestimó el recurso de apelación interpuesto por el Ministro de Medio Ambiente, Energía y Mar contra dicha sentencia. El Ministro de Agricultura y Alimentación ha interpuesto recurso de casación contra esta sentencia.

- 2 La cour no se pronunció sobre el motivo, formulado por el Ministro, basado en que la sentencia debería haber sido anulada dado que el tribunal administratif no se pronunció sobre la excepción de inadmisibilidad basada en la extemporaneidad de la reclamación previa de la sociedad Compagnie des pêches de Saint-Malo. Puesto que este motivo es suficiente para implicar la anulación total de la sentencia recurrida, no es necesario examinar los demás motivos del recurso de casación.
- 3 En las circunstancias del presente asunto, procede resolver el asunto en cuanto al fondo de conformidad con el artículo L. 821-2 del Código de Justicia Administrativa.
- 4 Ante el tribunal administratif, el Ministro opuso a la solicitud de la sociedad Compagnie des pêches de Saint-Malo una excepción de inadmisibilidad basada en la extemporaneidad de su reclamación. El tribunal, que estimó la solicitud de la sociedad, no se pronunció sobre este motivo, que no era inoperante. A results de ello, el Ministro tiene derecho a solicitar la anulación de la sentencia.
- 5 Procede conocer y resolver inmediatamente la solicitud presentada por la sociedad Compagnie des pêches de Saint-Malo ante el tribunal administratif.

Sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Ministro:

- 6 Con arreglo al artículo 118 del décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (Decreto de 7 de noviembre de 2012, relativo a la gestión presupuestaria y contable pública), en su redacción aplicable al presente litigio: *«Antes de dirigirse al órgano jurisdiccional competente, el deudor deberá dirigir al contable encargado de la recaudación de la orden de cobro una reclamación acompañada de todas las justificaciones que fueren pertinentes. / La reclamación deberá presentarse, so pena de nulidad: /1° En caso de oposición a la ejecución de un título de cobro, en los dos meses siguientes a la notificación de dicho título o del primer acto de recaudación forzosa que trae causa del título en*

cuestión [...]». Corresponde a la administración, cuando proponga una excepción de inadmisibilidad basada en la extemporaneidad de una acción ejercitada ante un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo, establecer la fecha en la que la decisión impugnada fue notificada debidamente al interesado.

- 7 De la instrucción se desprende que, aunque en su reclamación dirigida al directeur départemental des finances publiques d'Ille-et-Vilaine (director departamental de Hacienda de Ille-et-Vilaine), enviada el 5 de junio de 2013, la sociedad indicó haber recibido el título de cobro controvertido el 18 de marzo de 2013, sostuvo, en sus escritos presentados ante el tribunal administratif y la cour administrative d'appel, que esta fecha del 18 de marzo se debió a un error tipográfico. Puesto que la administración no aportó la prueba que le corresponde de la fecha de notificación del título de cobro, la extemporaneidad de la reclamación previa no puede considerarse establecida. La excepción de inadmisibilidad basada en la expiración del plazo previsto en el artículo 118 del Decreto de 7 de noviembre de 2012 debe, en consecuencia, rechazarse.

Sobre la legalidad del título de cobro:

- 8 En primer lugar, el motivo basado en que el título de cobro no se ajusta a los requisitos de motivación previstos por el Derecho interno fue abandonado expresamente por la sociedad en su escrito de réplica ante el tribunal administratif. El motivo formulado en su escrito de contestación ante el Conseil d'Etat, basado en que el título de cobro vulnera los requisitos de motivación establecidos por el Derecho de la Unión, no va acompañado de precisiones que permitan apreciar su alcance por lo que se refiere a las disposiciones de este Derecho supuestamente infringidas.
- 9 En segundo lugar, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se desprende que el beneficiario de una ayuda estatal que se ha desembolsado infringiendo el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no puede invocar los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica para oponerse a la devolución de la ayuda. En consecuencia, solo cabe rechazar el motivo basado en que el título de cobro vulneró estos principios. De igual modo, el retraso en que incurrió el Estado para recuperar la ayuda controvertida no puede acarrear la ilegalidad del título de cobro.
- 10 En tercer lugar, en virtud del artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: *«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. / [...] Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los*

actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución. / [...] Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo». De conformidad con la sentencia *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH/Bundesrepublik Deutschland* de 9 de marzo de 1994 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (C-188/92), las exigencias de seguridad jurídica llevan a excluir la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda, objeto de una Decisión de la Comisión adoptada con base en el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que se convirtió en el artículo 88 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y posteriormente en el artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que podría haber impugnado dicha Decisión y que haya dejado transcurrir el plazo imperativo establecido al respecto por el párrafo tercero del artículo 173 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que se convirtió en el artículo 130 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y posteriormente en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuestione la legalidad de dicha Decisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de un recurso interpuesto contra las medidas de ejecución de tal Decisión, adoptadas por las autoridades nacionales. Por otra parte, con arreglo a la sentencia *Italia y Sardegna Lines/Comisión* de 19 de octubre de 2000 (C-15/98 y C-105/99) y a la sentencia *Georgsmarienhütte y otros* de 25 de julio de 2018 (C-135/16), los beneficiarios efectivos de ayudas individuales concedidas en virtud de un régimen de ayudas cuya recuperación ha ordenado la Comisión resultan por ello afectados directa e individualmente en el sentido del artículo 263, párrafo cuarto, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- 11 Consta que la sociedad *Compagnie des pêches de Saint-Malo*, que impugna la validez de la Decisión de la Comisión de 14 de julio de 2004, que fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 19 de marzo de 2005, no interpuso recurso de anulación contra este acto sobre la base del artículo 130 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, aplicable en ese momento, en el plazo de recurso imperativo establecido en dicho artículo, si bien esta Decisión declaró incompatible con el mercado común la reducción de las cargas sociales para los pescadores y la sociedad estaba legitimada, indudablemente, para impugnarla dado que podía alegar que esta la afectaba directa e individualmente en el sentido del artículo 130 antes citado, tanto en lo que se refiere a las cuotas empresariales como a las cuotas de los trabajadores. En consecuencia, dicha sociedad no puede impugnar su validez con motivo de un procedimiento contencioso dirigido contra las medidas de ejecución de esta Decisión adoptadas por las autoridades nacionales. En consecuencia, solo cabe desestimar la solicitud dirigida a plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con arreglo al artículo 267 del Tratado, una cuestión prejudicial relativa a la validez de la Decisión de la Comisión de 14 de julio de 2004.

- 12 En cuarto lugar, la sociedad sostiene que la Decisión de la Comisión solo implica la recuperación de la reducción de las cuotas empresariales, puesto que las cuotas de los trabajadores solo las pueden reintegrar los empleados, únicos beneficiarios de las mismas.
- 13 En virtud del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:
- «1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, 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 / [...]».* Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si bien cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación, debe considerarse empresa en el sentido de estas disposiciones, estas no se aplican a las intervenciones públicas que benefician directamente a las personas físicas individualmente, puesto que estas intervenciones no benefician indirectamente a determinadas empresas o a determinadas producciones.
- 14 La Decisión de la Comisión de 14 de julio de 2004 menciona en su punto 18, relativo a la descripción de las medidas nacionales, que la reducción se aplicó a las cuotas empresariales y a las cuotas de los trabajadores. Sin embargo, en el resto de su Decisión, la Comisión se limita a mencionar las «cargas sociales», sin precisar expresamente si la reducción de las cargas cuya recuperación ordena se refiere asimismo a las cuotas de los trabajadores. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea indicó en su sentencia *Comisión/Francia* de 20 de octubre de 2011 (C-549/09) que no le correspondía, en el marco del recurso por incumplimiento de que conocía, pronunciarse sobre la cuestión de en qué condiciones y de qué operadores debían recuperarse estas ayudas y que tampoco podía comprobar, habida cuenta del objeto del litigio y de los elementos de que disponía, quién en la empresa o de los empleados había conservado el beneficio efectivo de la ayuda.
- 15 Con arreglo al artículo L. 741-9 del code rural et de la pêche maritime (Código Rural y de Pesca Marítima) y del artículo 4 del décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins (Decreto de 17 de junio de 1938 relativo a la reorganización y a la unificación del régimen de seguro de los marineros), las cuotas empresariales pagadas al régimen de los trabajadores agrícolas y al régimen de los marineros deberán abonarlas los empresarios, mientras que las cuotas de los trabajadores deberán abonarlas los empleados. El empresario no debe sufragar las cuotas de los trabajadores, sino que se limita a descontarlas de la remuneración de los asegurados en cada nómina y la reducción de las cuotas de los trabajadores se repercute en los empleados que reciben un salario neto superior y que son beneficiarios directos de dichas cuotas.
- 16 Sin embargo, cabe considerar que esta reducción de las cuotas de los trabajadores constituyó una ventaja indirecta para la empresa puesto que, en el período en

cuestión, esta se benefició de un cierto atractivo debido a las mayores remuneraciones que sus empleados percibieron durante seis meses.

- 17 La respuesta al motivo basado en que la Decisión de la Comisión no exige a las empresas la recuperación de la reducción de las cuotas de los trabajadores depende, en primer lugar, de si esta Decisión de la Comisión debe entenderse en el sentido de que únicamente declara incompatible con el mercado común la reducción de las cuotas empresariales, puesto que la reducción de las cuotas de los trabajadores no beneficia directamente a las empresas y no puede, en consecuencia, estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 del Tratado, o en el sentido de que también declara incompatible la reducción de las cuotas de los trabajadores. En el supuesto de que la Decisión de la Comisión deba interpretarse en el sentido de que también declara incompatible la reducción de las cuotas de los trabajadores, la respuesta al motivo depende de si cabe considerar que la empresa se benefició de la totalidad de esta reducción o solo de una parte de la misma, y, en este último supuesto, cómo debe valorarse esta parte y si el Estado miembro está obligado a ordenar el reembolso, por los empleados afectados, de la parte de la ayuda de la que estos se beneficiaron.
- 18 Estas cuestiones, que se plantean en otros expedientes sometidos al Conseil d'Etat, presentan una dificultad considerable de interpretación que procede someter al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

DECIDE:

Artículo 1: Anular la sentencia de 14 de abril de 2017 de la cour administrative d'appel de Nantes.

Artículo 2: Anular la sentencia de 25 de junio de 2015 del tribunal administratif de Rennes.

Artículo 3: Suspender el procedimiento relativo a la solicitud presentadas por la sociedad Compagnie des pêches de Saint-Malo hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre las siguientes cuestiones:

1° ¿Debe interpretarse la Decisión de la Comisión de 14 de julio de 2004 en el sentido de que únicamente declara incompatible con el mercado común la reducción de las cuotas empresariales, puesto que la reducción de las cuotas de los trabajadores no beneficia a las empresas y no puede, en consecuencia, estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o en el sentido de que también declara incompatible la reducción de las cuotas de los trabajadores?

2° En el supuesto de que el Tribunal de Justicia estime que la Decisión de la Comisión debe interpretarse en el sentido de que también declara incompatible la reducción de las cuotas de los trabajadores, ¿cabe considerar que la empresa se benefició de la totalidad de esta reducción o solo de una parte de ella? En este último supuesto, ¿cómo debe valorarse esa parte? ¿Está obligado el Estado

miembro a ordenar el reembolso total o parcial, por los empleados afectados, de la parte de la ayuda de la que estos se beneficiaron?

[*omissis*]

[*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO