

Asunto C-354/23 [Seberts]ⁱ

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

8 de junio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en materia económica, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

6 de junio de 2023

Parte demandante:

LM B. V.

Parte demandada:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos)

Resolución de remisión

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (TRIBUNAL DE APELACIÓN EN MATERIA ECONÓMICA)

[omissis] Resolución de la Sala Colegiada de 6 de junio de 2023 adoptada en el litigio entre [denominación social 1] B.V. (en lo sucesivo, «explotación agrícola), con domicilio social en [localidad], recurrente

[omissis],

y

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos; en lo sucesivo, «Ministro»), recurrido

ⁱ La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

[*omissis*].

Tramitación del procedimiento

Mediante decisión de 28 de agosto de 2020, el Ministro denegó la solicitud de subvención presentada por la explotación agrícola en virtud del título 2.3 Energie-efficiëntie glastuinbouw (Horticultura de invernadero con eficiencia energética) del Regeling nationale EZK— en LNV-subsidies (Reglamento nacional relativo a la concesión de subvenciones por el Ministerio de Economía y Clima y por el Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos; en lo sucesivo, «Reglamento»).

Mediante decisión de 12 de noviembre de 2020 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), el Ministro declaró infundado el recurso administrativo interpuesto por la explotación agrícola.

La explotación agrícola interpuso recurso contencioso-administrativo contra la decisión impugnada. [Tramitación del procedimiento] [*omissis*]

Considerandos

Objeto del procedimiento principal y hechos pertinentes

1. La explotación agrícola se dedica a la horticultura de invernadero y al cultivo de forrajes. El 30 de junio de 2020, la explotación agrícola solicitó una subvención por un importe un total de 27 800 € para el proyecto «Aansluiting Roca netwerk» (la conexión física a la red de calor). La explotación agrícola se conectará a la red de calor desde la central eléctrica de Roca, sita en Capelle aan de IJssel. A tal fin, la explotación agrícola ha celebrado dos contratos. El primer contrato, en el que su contraparte es Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (en lo sucesivo, «Eneco»), tiene por objeto la conexión a la red de calor. Se trata de la construcción de la tubería desde la red principal, que discurre por debajo de la vía pública, hasta la sala de calderas de la explotación agrícola (en lo sucesivo, «conexión Eneco»). En la sala de calderas instalará Eneco un intercambiador de calor sellado. Dicha sala está situada en los terrenos de la propia explotación agrícola. Eneco ejecutará y explotará la conexión; la conexión con la sala de calderas está cerrada y la explotación agrícola no tiene acceso a la misma. Esta conexión pasará a ser propiedad de Eneco en virtud de un contrato de arrendamiento inmobiliario que habrá de estipularse en relación con la tubería y el intercambiador de calor en la finca de la explotación agrícola. La explotación agrícola paga a Eneco por la conexión una retribución única. El segundo contrato, celebrado con [denominación social 2] B.V. (en lo sucesivo, «[denominación social 2]») versa sobre la conexión de la sala de calderas hasta los invernaderos de la explotación agrícola (en lo sucesivo, «conexión [denominación social 2]»). De esta conexión [denominación social 2] será propietaria la explotación agrícola.

Mediante decisión de 28 de agosto de 2020, el Ministro denegó la solicitud de subvención porque la explotación agrícola no adquiría en propiedad la conexión Eneco. Mediante la decisión impugnada, el Ministro ratificó la anterior decisión.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2.1

El artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE») establece, por cuanto aquí interesa:

«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.

[...]

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

[...]

c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;

[...]»

2.2

Las Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020 (en lo sucesivo, «Directrices»), que entraron en vigor el 1 de julio de 2014 (2014/C-204/01), disponen, por cuanto aquí interesa:

«[...]

4) En las presentes Directrices, la Comisión expone las condiciones y los criterios para que las ayudas al sector agrícola y forestal y las zonas rurales se consideren compatibles con el mercado interior y establece los criterios para determinar las zonas que cumplen las condiciones del artículo 107, apartado 3, del Tratado. [...]

PARTE II. TIPOS DE AYUDA

Capítulo 1. Ayudas en favor de las empresas dedicadas a la producción primaria, la transformación y la comercialización de productos agrícolas

1.1.

Medidas de desarrollo rural

1.1.1.

Ayudas a la inversión

(133) Esta sección se aplica a la inversión en explotaciones agrícolas vinculadas a la producción agrícola primaria y a la inversión relacionada con la transformación y la comercialización de productos agrícolas.

[...]

1.1.1.1. Ayudas para inversiones en activos materiales e inmateriales de explotaciones agrícolas vinculadas a la producción agrícola primaria

(135) La Comisión considerará las ayudas para inversiones en activos materiales e inmateriales de explotaciones agrícolas vinculadas a la producción primaria compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado si cumplen los principios comunes de evaluación previstos en las presentes Directrices, la condición general para la ayuda a la inversión prevista en el punto (134) de las presentes Directrices y las condiciones siguientes.

(136) Esta sección se aplica a las ayudas para inversiones en activos materiales e inmateriales en explotaciones agrícolas vinculadas a la producción agrícola primaria. La inversión la realizan uno o varios beneficiarios o tiene por objeto un activo material o un activo inmaterial utilizado por uno o varios beneficiarios.

(137) Esta sección también se aplica a las inversiones en activos materiales e inmateriales relacionadas con la producción de biocombustibles o con la producción de energía a partir de fuentes renovables en las explotaciones, que cumplan las condiciones siguientes: [...].

[...]

(143) La inversión deberá perseguir al menos uno de los objetivos siguientes:

a) la mejora del funcionamiento y la sostenibilidad general de la explotación agrícola, en particular mediante la reducción de los costes de producción o la mejora y reorientación de la producción;

b) la mejora del entorno natural, de la higiene o de los niveles de bienestar animal, siempre que la inversión de que se trate tenga por objetivo superar la norma de la Unión vigente;

[...]

Costes subvencionables

(144) Las ayudas abarcan los siguientes costes subvencionables:

a) la construcción, adquisición, incluido el arrendamiento financiero, o mejora de bienes inmuebles; [...]

[...]».

Derecho nacional

2.3

El Reglamento dispone, por cuanto aquí interesa:

«[...]

Título 2.3. Horticultura de invernadero con eficiencia energética

[...]

Artículo 2.3.2. Concesión de subvenciones

1. El Ministro concederá, previa solicitud, una subvención a una empresa de horticultura de invernadero o a una empresa de horticultura de invernadero integrada en una asociación de empresas de horticultura de invernadero para los equipos, instalaciones o maquinaria enumeradas a continuación:

[...]

b) la conexión física a una red de calor [...]».

Artículo 2.3.3. Condiciones de la subvención

1. El Ministro concederá una subvención para la realización de inversiones en el sentido del artículo 2.3.2 si dicha inversión persigue cuando menos uno de los objetivos contemplados en el punto 143, letras a) y b) de [las Directrices].

[...]

Artículo 2.3.6. Costes subvencionables

1. Serán subvencionables los costes contemplados en el punto 144, letra a), [...] de las [Directrices].

Artículo 2.3.8. Ayudas de Estado

«La subvención contemplada en el artículo 2.3.2 comprenderá ayudas de Estado y estará justificada en virtud de las medidas de ayudas de Estado SA.50448 (2018/N) y SA.59823 (2020/N), así como del punto 1.1.1.1. de [las Directrices]».

2.4

Mediante las Decisiones de 21 de septiembre de 2018 SA.50448 (2018/N) y de 11 de mayo de 2021 SA.59823 (2020/N), la Comisión Europea (en lo sucesivo, «Comisión») acordó que el régimen de ayudas de Estado comprendido en el título 2.3 «Horticultura de invernadero con eficiencia energética» del Reglamento, incluida la modificación del mismo, es compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). La Comisión concluyó, en particular, que se cumplen los requisitos de la sección 1.1.1.1, titulado «Ayudas para inversiones en activos materiales o inmateriales de explotaciones agrícolas vinculadas a la producción agrícola primaria» de la parte II, «Tipos de ayuda» de las Directrices.

Tesis de la explotación agrícola

3. La explotación agrícola está en desacuerdo con la denegación de su solicitud de subvención. A su juicio, el canon único que paga a Eneco por la conexión de Eneco queda comprendido en los costes contemplados en el punto 144, letra a), de las Directrices. El importe de dicho canon equivale a los costes de realización de la conexión, compuestos por los costes de la instalación y de la conexión de las conducciones físicas hasta la red principal y los costes de un intercambiador de calor para el suministro de calor. A juicio de la explotación agrícola, ni del Reglamento ni de las Directrices se desprende que la adquisición de la propiedad de la conexión (la conducción desde la red principal y el intercambiador de calor) resulte pertinente a efectos de la concesión de la subvención. El aspecto esencial de las Directrices es que puede tratarse de activos materiales e inmateriales y que la subvención debe cubrir la financiación de los costes de construcción [o] adquisición, incluido el arrendamiento financiero. Por consiguiente, la adquisición solo es una de las posibles formas de incurrir en costes. Por tanto, las otras formas (construcción y arrendamiento) también están permitidas. Si se anota en el activo un canon de conexión, constituirá un activo inmaterial. Si este canon de conexión es utilizado por el contratista para financiar la construcción de la red de calor, ello será conforme con las Directrices, a juicio de la explotación agrícola. En opinión de Eneco, en lo relativo al funcionamiento seguro y fiable de la red de calor, no cabe plantearse la opción de ceder la propiedad y, de este modo, el mantenimiento de (una parte de) la red de calor a una empresa conectada de forma individual. Los costes en que incurre Eneco y que repercute a la explotación agrícola en el canon

de la conexión son un reflejo de los costes que deben realizarse efectivamente por los materiales y la construcción de la conexión. Además, la explotación agrícola invoca el principio de igualdad. Sostiene que otras explotaciones agrícolas perciben subvenciones similares. A tal respecto, hace referencia a explotaciones que cuentan con una conexión física a una red de dióxido de carbono de OCAP y que, a cambio, abonan un canon de conexión a OCAP, mientras que la red de dióxido de carbono y las conexiones a la misma pertenecen a OCAP. Además, la solicitud de subvención se extiende también a la conexión [denominación social 2], de la que también será propietaria la explotación agrícola. Concluye afirmando que el Ministro incurrió en un error al no pronunciarse sobre esta parte de la solicitud de subvención.

Tesis del Ministro

4. El Ministro sostiene la tesis de que denegó acertadamente la concesión de la subvención. A su juicio, del marco jurídico (antes reproducido) se desprende que los costes subvencionables son costes que tienen la consideración de inversión. En efecto, se trata de una ayuda a la inversión. Invertir entraña siempre una adquisición, lo cual presupone que se adquiere la propiedad de lo adquirido. En este caso, no es la explotación agrícola la que invierte en la conexión Eneco, sino la propia Eneco. La explotación agrícola se limita a pagar un canon. Dado que la explotación agrícola no se convertirá en propietaria de la conexión Eneco, no se da una inversión en el sentido de los puntos 133 o 144, letra a), de las Directrices.

La comparación con las subvenciones que se conceden para la conexión física a la red de dióxido de carbono de OCAP no se sostiene, puesto que en tal caso únicamente se conceden subvenciones para la parte que pertenece en propiedad al solicitante de la subvención. No se da, pues, una violación del principio de igualdad. Además, no se conocen los costes reales de la conexión de Eneco, puesto que Eneco se limita a cobrar una remuneración por la conexión sin especificación.

Los costes correspondientes a la conexión [denominación social 2] sí pueden ser, en principio, subvencionables. Sin embargo, el contrato celebrado con [denominación social 2] quedará resuelto si no se concede la subvención para la conexión física a la red de calor.

Fundamentación de la petición de decisión prejudicial

5. El Ministro concederá una subvención para una conexión física a una red de calor con arreglo al artículo 2.3.2, letra b), del Reglamento. Serán subvencionables los costes contemplados en el punto 144, letras a) y b), de las Directrices, en virtud del artículo 2.3.6. del Reglamento, si constituyen una inversión en el sentido de dichas Directrices. Por consiguiente, dichas Directrices y, en concreto, la interpretación del concepto de «inversión» resultarán decisivos, en el marco del presente asunto, para responder a la cuestión de si debe concederse una ayuda para la financiación de la conexión física a la red de calor.

6. El punto 144, inicio y letra a), de las Directrices dispone que las ayudas abarcarán los costes subvencionables relativos a la construcción, adquisición, incluido el arrendamiento financiero o mejora de bienes inmuebles. Dado que dicho punto forma parte de la sección 1.1.1. y de la subsección 1.1.1.1., y a la vista de los puntos 135, 136 y 137 comprendidos en dicha subsección, se está aquí en presencia de ayudas a la inversión y, en concreto, de ayudas para inversiones en activos materiales e inmateriales de explotaciones agrícolas. El concepto de inversiones en activos materiales e inmateriales no se define en las Directrices. En el lenguaje corriente, con ello se hace referencia a la utilización de recursos (dinero) para adquirir o mejorar activos materiales e inmateriales. De ello no se deduce sin más que la adquisición de la propiedad sobre el bien inmueble constituye un requisito a tal fin. Por contra, de la naturaleza de los costes subvencionables a cuya financiación está dirigida la ayuda contemplada en el punto 144, letra a), de las Directrices, esto es, la construcción, la adquisición y mejora de bienes inmuebles, se deduciría que, en caso de construcción o mejora de bienes inmuebles, se exige también que el beneficiario de la subvención sea o se convierta en propietario de los bienes inmuebles a los que se refieren los costes. Sin embargo, el hecho de que, a tales efectos, la adquisición también puede implicar el arrendamiento financiero podría indicar, a su vez, que la propiedad no constituya un requisito para obtener la ayuda a la inversión. Otras versiones lingüísticas como la francesa, alemana o inglesa tampoco aportan claridad a este College acerca de la interpretación de las Directrices aquí aplicables.

7. La explotación agrícola señala en este contexto que la conexión Eneco, por la que paga a Eneco la contribución al proyecto, supone un incremento del valor de la explotación agrícola y, por tanto, se produce una mejora de los bienes inmuebles pertenecientes a la misma. En la vista celebrada ante el College, se estableció una comparación con el arrendamiento financiero de paneles solares para una casa; los paneles solares no pasan a ser propiedad del dueño de la casa, pero en virtud de los mismos sí que aumentan el valor de la casa, por lo que cabría afirmar que, en tal medida, se da una mejora de la casa.

8. De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, procede tener en cuenta no solo su tenor literal. También deberá atenderse al contexto y a los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse, por ejemplo, las sentencias de 22 de enero de 2020, *Ursa Major Services B.V.*, C-814/18, EU:C:2020:27, apartado 49, y de 27 de enero de 2021, *De Ruiter*, C-361/19, EU:C:2021:71, apartado 39).

9. Habida cuenta de los objetivos contemplados en el punto 143, letras a) y b), de las Directrices, dirigidos a la mejora del funcionamiento y de la sostenibilidad general de la explotación agrícola, y a la mejora del entorno natural, no parece evidente que el beneficiario de la subvención deba adquirir la propiedad de los bienes inmuebles a los que se refieren los costes. En efecto, de este modo las posibilidades se limitan únicamente a las situaciones en las que las inversiones se refieren a costes relacionados con bienes que son o serán propiedad de las

explotaciones agrícolas. En este caso, la conexión física a la red de calor dará lugar a la mejora del funcionamiento y de la sostenibilidad general de la explotación agrícola, con independencia de que dicha explotación agrícola sea propietaria de la conexión física a la red de calor. En tal contexto, puede tener una mayor relevancia que, tal como aduce la explotación agrícola, en aras del funcionamiento seguro y fiable de la red de calor, no sea una opción viable para Eneco atribuir la propiedad y, de este modo, el mantenimiento de la red de calor, a una empresa conectada de forma individual.

10. De los objetivos de las Directrices antes mencionados cabría inferir, pues, que para la concesión de ayudas a la inversión dirigidas a la financiación de los costes de construcción, adquisición o mejora de bienes inmuebles, el propio beneficiario no tiene que ser o convertirse necesariamente en el propietario de los bienes inmuebles a los que afectan los costes. No obstante, ha de señalarse que las Directrices constituyen una excepción al principio general de que las ayudas de Estado son incompatibles con el mercado interior, tal como establece el artículo 107 TFUE, apartado 1. Por regla general, el Tribunal de Justicia interpreta estas excepciones de forma restrictiva (véase, por ejemplo, la sentencia de 23 de febrero de 2006, *Atzeni y otros*, C-346/03 y C-529/03, EU:C:2006:130, apartado 79).

11. Las consideraciones que anteceden suponen que no está fuera de toda duda el significado exacto que deba atribuirse a las Directrices y, en particular, a los puntos 135, 136, 137 y 144, inicio y letra a), de las mismas. Dado que se requiere la interpretación del Derecho de la Unión a este respecto para resolver el litigio, el College, en virtud del artículo 267 TFUE, está obligado a plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, el College plantea la siguiente cuestión al Tribunal de Justicia:

«¿Deben interpretarse las Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020 (2014/C-204/01) y, en particular, los puntos 135, 136, 137 y 144, inicio y letra a), en el sentido de que únicamente se estará en presencia de ayudas a la inversión dirigidas a la financiación de los costes de construcción, adquisición o mejora de bienes inmuebles si el propio beneficiario de esa subvención también es o será propietario de los bienes inmuebles a los que se refieren los costes?»

12. [Suspensión del procedimiento] [*omissis*]

Resolución

[Resolución por la que se plantea la cuestión prejudicial antes formulada y se suspende el procedimiento] [*omissis*] [Fórmula final y firmas] [*omissis*]