

Sentencia del TJUE (Sala Séptima) de 9 de octubre de 2014

Asunto: C-522/13

Partes: *Ministerio de Defensa, Navantia SA, y Concello de Ferrol*

Síntesis:

«Ayudas de Estado en materia Fiscal — Exención del IBI — Elementos del concepto de ayuda de estado»

1. Antecedentes y cuestión prejudicial planteada

Esta sentencia del TJUE tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Ferrol, en el marco de un litigio entre por un lado el Ministerio de Defensa y la empresa Navantia SA y por otro el Ayuntamiento/Concello de Ferrol en relación con la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles relativo a un terreno puesto a disposición de dicha sociedad y la interpretación del art.107.1 TFUE concerniente a la prohibición de ayudas de Estado.

Navantia es una empresa cuyo capital pertenece íntegramente al Estado español, y su actividad consiste en la construcción y mantenimiento de buques militares para el Estado español y otros Estados extranjeros, miembros o no de la Unión Europea, y en la fabricación, reparación y mantenimiento de productos diversos en el sector privado, fundamentalmente en el ámbito naval y energético. La referida empresa disponía de un astillero en el término municipal del Ayuntamiento de Ferrol, con una superficie de 932 348 m². En virtud de un convenio celebrado el 6 de septiembre de 2001, el Estado español puso la parcela de terreno de la que es propietario y en la que estaba situada el astillero a disposición de Navantia, mediante una cesión del derecho de uso por importe de un euro anual (en lo sucesivo, «convenio de 2001»).

El Ayuntamiento de Ferrol percibió la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles relativa a dicha parcela, cuyo importe se elevaba a 590 308,77 euros en 2010, en relación con los ejercicios anteriores al año 2008. Como propietario de dicha parcela, y debido al hecho de que a Navantia sólo se le cedió el derecho de uso, el sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el Estado español, con arreglo al artículo 61, apartado 1, letra d), del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (RD.Leg.2/2004). En virtud del convenio de 2001, el Estado español repercutía el importe de dicho impuesto a Navantia, de modo que, en definitiva, es ésta la que debe soportar el gravamen, en línea con lo establecido en el art.63.1 y 2 TRLHL.

En el ejercicio 2008 y sucesivos, el Estado español y Navantia solicitaron al Ayuntamiento de Ferrol, sobre la base del artículo 62, apartado 1, letra a), del TRLHL, la exención fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles adeudado en relación con la parcela en la que está situado el astillero invocando que se trataba de un bien propiedad del Estado directamente afecto a la defensa nacional; tal solicitud fue denegada, y esta denegación fue impugnada ante los tribunales competentes, y ese litigio es el objeto del procedimiento principal.

Mediante sentencia de 22 de octubre de 2012, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia revocó una sentencia anterior del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 1 de Ferrol de 25 de noviembre de 2011 —mediante la cual

dicho Juzgado había desestimado el recurso que se había interpuesto ante él— y declaró que procedía conceder la exención fiscal solicitada. Por tanto, el asunto fue devuelto al Juzgado remitente.

Sin embargo, el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 1 de Ferrol consideró que la exención fiscal solicitada podía implicar la concesión a Navantia de una ayuda de Estado contraria al artículo 107 TFUE, apartado 1, por cuanto dicha exención se concede mediante fondos públicos a una empresa perteneciente al Estado y falsea o amenaza falsear la competencia, y planteó ante el Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«[...] si la exención fiscal sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles de la que se beneficia [Navantia] es compatible con el [artículo 107 TFUE] y si es compatible con el artículo [107 TFUE] que un Estado miembro [el Reino de España] pueda establecer una exención fiscal sobre un terreno [...] de su propiedad cedido a una empresa privada de capital íntegramente público [...] en la que ésta suministra bienes y presta servicios que pueden comerciarse entre Estados miembros.»

2. Comentario

El Tribunal de Justicia, al objeto de responder a la cuestión planteada en relación con la interpretación del artículo 107.1 TFUE, centró su análisis en el disfrute de la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de una parcela de terreno perteneciente al Estado y puesta a disposición de una empresa de la que éste posee la totalidad del capital y que, en esa parcela, produce bienes y presta servicios que pueden ser objeto de intercambios comerciales entre los Estados miembros en mercados abiertos a la competencia, dejando al margen la cuestión de la compatibilidad con el artículo 107 TFUE de la puesta a disposición de una empresa privada, por parte de un Estado miembro, de un terreno por un precio simbólico.

El TJUE, antes de entrar con el análisis de la exención controvertida, recordó que, con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 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 los 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.

A estos efectos, la calificación de «ayuda» exige que se cumplan todos los requisitos previstos en dicha disposición, de manera que para que una medida nacional pueda calificarse de ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja selectiva a su beneficiario, y, en cuarto lugar, es preciso que falsee o amenace falsear la competencia (sentencia Comisión/Deutsche Post, EU:C:2010:481, apartado 39 y jurisprudencia citada).

Una vez expuesta tal doctrina, el TJUE consideró necesario examinar la concurrencia de los cuatro requisitos que determinan la existencia de una ayuda de estado en el sentido del art.107.1 TFUE.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia se refirió al tercero de estos requisitos, según el cual la medida de que se trate debe suponer la concesión de una **ventaja a su beneficiario**, y puso de manifiesto cómo, según su jurisprudencia, se consideran ayudas de Estado las intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer

directa o indirectamente a las empresas o que deban calificarse de ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado (sentencia Comisión/Deutsche Post, EU:C:2010:481, apartado 40 y jurisprudencia citada). De esta forma, se consideran ayudas, entre otras, 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, tienen la misma naturaleza y surten efectos idénticos (sentencia Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 101).

De tal doctrina se sigue que una medida nacional mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas un trato fiscal ventajoso que, aunque no implique una transferencia de fondos estatales, coloca a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que la de los demás contribuyentes constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. En cambio, las ventajas fiscales resultantes de una medida general aplicable sin distinción a todos los operadores económicos no constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE (sentencia P, C-6/12, EU:C:2013:525, apartado 18 y jurisprudencia citada).

Una vez expuesta la jurisprudencia sobre este elemento del concepto de ayuda de estado, el TJUE pasó a analizar si la medida nacional controvertida articulaba una ventaja fiscal a favor de Navantia.

Así, por un lado, el TJUE constató que, en virtud del convenio de 2001, Navantia estaba obligada a reembolsar al Estado español el Impuesto sobre Bienes Inmuebles adeudado al Ayuntamiento de Ferrol, con arreglo a los artículos 60 y 61 del TRLHL, en relación con la parcela puesta a su disposición y en la que está situada su astillero, y que, por otro lado, la exención fiscal controvertida, establecida en el artículo 62 del TRLHL, tenía por efecto que no se realizara ningún pago de dicho impuesto, ni al Ayuntamiento de Ferrol por parte del Estado español, ni, en consecuencia, a éste por parte de Navantia. Además, se parte de la base de que, con arreglo al artículo 61, apartado 1, del TRLHL, estaban sujetas al Impuesto sobre Bienes Inmuebles todas las empresas que operaban en terrenos privados o públicos y que cumplían uno de los requisitos enunciados en dicha disposición. Sobre este particular, el Ayuntamiento de Ferrol alegó que la casi totalidad de las empresas cumplían uno de estos requisitos y que sólo el mecanismo concreto de la cesión del derecho de uso, aplicado por el convenio de 2001, permitía a Navantia eludir la calificación de sujeto pasivo del IBI. Asimismo, el Tribunal de Justicia, siguiendo la posición del Ayuntamiento de Ferrol, consideró que del artículo 63, apartado 2, del TRLHL podría deducirse que, en los supuestos atípicos, como el del litigio principal, en los que la utilización de un terreno no está acompañada de uno de los derechos que constituyen el hecho imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, existe una obligación legal que recae sobre el Estado español de repercutir dicho impuesto sobre el usuario del terreno, y el convenio de 2001 responde a esta obligación legal.

El TJUE consideró que, en estas circunstancias, cabía entender que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un impuesto normalmente adeudado por Navantia y que la exención de la que goza tiene por efecto aligerar directamente, sin que sea necesaria ninguna otra intervención, las cargas que normalmente gravan el presupuesto de una empresa que se halle en una situación idéntica a la suya. En consecuencia, tal exención fiscal confería una ventaja económica a Navantia de la que no disfrutaban empresas que estaban en una posición comparable.

El Tribunal de Justicia rechazó por falta de prueba el argumento esgrimido por el Gobierno Español en el sentido de que la exención podía calificarse como una contrapartida de las prestaciones efectuadas por Navantia para el cumplimiento de obligaciones de servicio público, de modo que esta medida no comportaba ventajas para esta empresa.

En relación con el requisito de “**selectividad**” que conforma el concepto comunitario de ayuda de estado del art.107 TFUE, el TJUE recordó que si bien una medida a través de la que las autoridades públicas conceden a determinadas empresas un trato fiscal ventajoso que, aunque no implique una transferencia de fondos estatales, coloca a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que la de los demás contribuyentes constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1; tal calificación no es extensiva a las ventajas resultantes de una medida general aplicable sin distinción a todos los operadores económicos, que no constituyen ayudas de Estado en el sentido de la misma disposición (sentencia P, EU:C:2013:525, apartado 18).

En este sentido, la calificación de una medida fiscal nacional como «selectiva» presupone, en un primer momento, la identificación y el examen previos del régimen fiscal general o «normal» aplicable en el Estado miembro de que se trate. A la luz de este régimen fiscal general o «normal» debe apreciarse y determinarse, en un segundo momento, el eventual carácter selectivo de la ventaja otorgada por la medida fiscal de que se trate demostrando que supone una excepción al referido régimen general en la medida en que introduce distinciones entre los operadores económicos que, con respecto al objetivo asignado al sistema fiscal de dicho Estado miembro, se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable (sentencia Paint Graphos y otros, C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550, apartado 49).

El TJUE realizó el análisis de la concurrencia de la selectividad en el caso Navantia atendiendo a los hechos y circunstancias del caso. Por un lado, que, con arreglo a los artículos 60 a 63 del TRLHL, toda posesión o utilización de un terreno entrañaba, en principio, la sujeción al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de manera que el régimen de dicho impuesto constituía el régimen jurídico de referencia a efectos de apreciar el eventual carácter selectivo de la medida de exención controvertida. Por otro lado, que la utilización de la parcela de terreno en la que se encontraba el astillero de Navantia estaba exenta del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con arreglo a la exención controvertida y en virtud del convenio de 2001, en la medida en que éste únicamente establecía la cesión a la mencionada empresa del derecho de uso de esa parcela.

En el contexto del análisis de la selectividad, el TJUE consideró que debía determinarse **si una exención fiscal como la controvertida podía favorecer a Navantia en relación con otras empresas que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable** a la luz del objetivo perseguido por el régimen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, es decir, el gravamen de la posesión o de la utilización de un terreno. A este respecto, consideró que la exención de los bienes inmuebles del Estado «afectos a la defensa nacional», prevista en el artículo 62, apartado 1, letra a), del TRLHL es susceptible de aplicarse a todas las actividades de una empresa como Navantia, sin que deba distinguirse en función de que tengan carácter militar o civil, lo que incumbe comprobar al Juzgado remitente. A este respecto, entiende que es preciso considerar que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable a la de Navantia, a la luz del objetivo del gravamen de la posesión o de la utilización de un terreno, no sólo las empresas que poseen o utilizan terrenos con fines incluidos parcialmente en la defensa nacional, sino también las que poseen o utilizan terrenos con fines exclusivamente civiles. Y concluye que es evidente que, en relación con este último grupo de empresas, Navantia disfruta, en lo que atañe a sus actividades civiles, de una ventaja fiscal a la que no tienen derecho otras sociedades que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable, lo cual conduce a considerar que la ventaja fiscal examinada tiene *a priori* carácter selectiva.

El Tribunal, sin embargo, matizó que, con arreglo a jurisprudencia reiterada, el concepto de ayuda de Estado no se refiere a las medidas estatales que establecen una diferenciación entre empresas, y que, en consecuencia, son *a priori* selectivas, cuando esta diferenciación resultara de la naturaleza o de la estructura del sistema de cargas en el que se inscriben, circunstancia que debe demostrar el Estado miembro afectado (sentencia Portugal/Comisión,

EU:C:2006:511, apartados 52 y 80 y jurisprudencia citada). De esta forma, una medida que establece **una excepción a la aplicación del sistema fiscal general puede verse justificada por la naturaleza y la estructura general del sistema fiscal** si el Estado miembro de que se trate puede demostrar que dicha medida se deriva directamente de los principios fundadores o rectores de su sistema fiscal. A este respecto, debe distinguirse entre, por un lado, los objetivos de un régimen fiscal particular que le sean externos y, por otro, los aspectos inherentes al propio sistema fiscal y necesarios para la consecución de estos objetivos (sentencia Portugal/Comisión, EU:C:2006:511, apartado 81). En la medida en que el gobierno español no presentó argumentación alguna a este respecto, el TJUE remitió al órgano jurisdiccional remitente la comprobación de la existencia de una posible justificación a la luz del conjunto de elementos pertinentes del litigio del que conoce.

Una vez establecida la concurrencia de una ventaja fiscal selectiva, el TJUE pasó a analizar si tal medida respondía a una intervención del Estado o mediante fondos estatales. A este respecto, el Tribunal de Justicia constató, por un lado, que no se discutía que la exención fiscal solicitada fuera establecida por el Estado español y que, por tanto, se trata de una intervención de éste. Por otro lado, consideró que era pacífico que el aligeramiento, que resultaría de esa exención, de una carga que debería normalmente gravar el presupuesto de Navantia tendría como corolario una disminución del presupuesto del Ayuntamiento de Ferrol. En tales circunstancias, el TJUE entendió que podría considerarse que se cumple el requisito relativo a una intervención del Estado mediante sus fondos, lo que corresponde comprobar al Juzgado remitente.

Finalmente, el TJUE se refirió a los requisitos segundo y cuarto del concepto de ayuda de estado, relativos a la incidencia de una exención fiscal como la controvertida en el litigio principal en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y en la competencia, limitándose a recordar que, a efectos de la calificación como ayuda de Estado de una medida nacional, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda de que se trate en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda podía afectar a dichos intercambios y falsear la competencia (sentencia Libert y otros, C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288, apartado 76 y jurisprudencia citada). Así, cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro sirve para reforzar la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios comerciales intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda (sentencia Libert y otros, EU:C:2013:288, apartado 77 y jurisprudencia citada).

En el caso de autos, el TJUE constató que el sector de la construcción naval es un mercado abierto a la competencia y a los intercambios comerciales entre los Estados miembros en el que, por tanto, Navantia estaba en situación de competencia con otras empresas, en relación no sólo con las actividades civiles de esa empresa, sino también en lo que atañe a sus actividades en el ámbito militar.

Considerando todas estas circunstancias, el Tribunal de Justicia concluyó que la exención fiscal solicitada podía afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear la competencia, correspondiendo al órgano judicial remitente comprobar la concurrencia de los cuatro elementos integrantes del concepto de ayuda de estado siguiendo los parámetros o criterios interpretativos suministrados por el TJUE a través de esta sentencia.

Este pronunciamiento obliga, por tanto, a revisar las exenciones tributarias recogidas en el TRLHL a efectos de verificar que las diferencias de trato fiscal que resultan de su aplicación caen o no dentro del ámbito de aplicación de la prohibición comunitaria del régimen de ayudas de estado (incluyendo las que se proyectan sobre empresas públicas), teniendo en cuenta la eventual existencia de justificaciones válidas desde la perspectiva comunitaria así

como el régimen de ayudas de mínimos, o las exención por categorías, o las propias autorizaciones concedidas por la Comisión UE.

3. Fallo

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

El artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que puede constituir una ayuda de Estado, prohibida con arreglo a dicha disposición, la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de una parcela de terreno perteneciente al Estado y puesta a disposición de una empresa de la que éste posee la totalidad del capital y que, en esa parcela, produce bienes y presta servicios que pueden ser objeto de intercambios comerciales entre los Estados miembros en mercados abiertos a la competencia. No obstante, incumbe al Juzgado remitente comprobar si, tomando en consideración todos los elementos pertinentes del litigio del que conoce, apreciados a la luz de los criterios interpretativos aportados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tal exención debe calificarse de ayuda de Estado en el sentido de la citada disposición.

