

**DECISIÓN (UE) 2015/2432 DE LA COMISIÓN****de 18 de septiembre de 2015****relativa a las ayudas estatales SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concedidas por Alemania a las pruebas de calidad de la leche en el marco de la Ley sobre la leche y las materias grasas***[notificada con el número C(2015) 6295]***(El texto en lengua alemana es el único auténtico)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con la citada disposición <sup>(1)</sup>,

Considerando lo siguiente:

**1. PROCEDIMIENTO**

- (1) Mediante cartas de 28 de noviembre de 2011 y de 27 de febrero de 2012, la Comisión Europea (en lo sucesivo, «la Comisión») pidió a Alemania información adicional en relación con el informe anual de 2010 sobre ayudas en el sector agrario, que Alemania había presentado con arreglo al artículo 21, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo <sup>(2)</sup>. Alemania respondió a las preguntas de la Comisión mediante cartas de 16 de enero de 2012 y 27 de abril de 2012. A la luz de la respuesta de Alemania, queda comprobado que este Estado había concedido al sector de la leche alemán ayuda financiera con arreglo a la *Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten* (Ley sobre el comercio de leche, productos lácteos y materias grasas; en lo sucesivo, «la MFG») de 1952.
- (2) Por carta de 2 de octubre de 2012, la Comisión informó a Alemania de que las medidas correspondientes se habían registrado como ayudas no notificadas con el número SA.35484 (2012/NN). Mediante cartas de los días 16 de noviembre de 2012, 7, 8, 11, 13, 14, 15 y 19 de febrero, 21 de marzo, 8 de abril, 28 de mayo, 10 y 25 de junio y 2 de julio de 2013, Alemania transmitió información adicional.
- (3) Mediante carta de 17 de julio de 2013 (C(2013) 4457 final), la Comisión notificó a Alemania su Decisión, en relación con determinadas submedidas aplicadas de acuerdo con la MFG, de incoar el procedimiento contemplado en el artículo 108, apartado 2, del TFUE <sup>(3)</sup> (en lo sucesivo, la «Decisión de incoar el procedimiento»). Con las mismas cartas, la Comisión declaraba que otras submedidas son compatibles con el mercado interior para el período del 28 de noviembre de 2001 al 31 de diciembre de 2006 o para el período a partir del 1 de enero de 2007 o para ambos períodos, o no constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, o que no están incluidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones sobre ayudas estatales (en lo sucesivo, «la Decisión positiva»)
- (4) En cuanto a las ayudas objeto de la presente Decisión correspondientes a las pruebas de calidad de la leche realizadas en Baden-Wurtemberg y en Baviera, la Comisión estableció que eran compatibles con el mercado interior para el período comprendido entre el 28 de noviembre de 2001 y el 31 de diciembre de 2006.
- (5) En cambio, la Comisión planteó dudas sobre la compatibilidad con el mercado interior en relación con las mismas pruebas de calidad de la leche realizadas a partir del 1 de enero de 2007.
- (6) La presente Decisión se refiere exclusivamente a las pruebas de calidad de la leche realizadas a partir del 1 de enero de 2007.

<sup>(1)</sup> DO C 7 de 10.1.2014, p. 8.<sup>(2)</sup> Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).<sup>(3)</sup> A partir del 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE pasaron a ser los artículos 107 y 108, respectivamente, del TFUE. Ambas series de disposiciones son, en sustancia, idénticas. A efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE se entenderán hechas, cuando proceda, a los artículos 87 y 88 del Tratado CE.

- (7) Alemania presentó observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento mediante carta de 20 de septiembre de 2013.
- (8) La Decisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (\*). La Comisión invitó a las demás partes interesadas a presentar sus observaciones en el plazo de un mes.
- (9) La Comisión recibió en total diecinueve observaciones de los interesados. Uno de estos interesados pidió a la Comisión, aduciendo razones justificativas, que no se publicara su identidad. Este último no se refería a las medidas consideradas en relación con las pruebas de la calidad de la leche, sí lo hacía un total de siete de las diecinueve observaciones.
- (10) Las observaciones presentadas se comunicaron a Alemania mediante cartas de 27 de febrero, 3 de marzo y 3 de octubre de 2014, sin revelar la identidad del interesado antes mencionado.
- (11) Alemania no se pronunció inicialmente sobre las observaciones presentadas por los interesados en febrero de 2014. En cambio, el 3 de diciembre de 2014 sí se pronunció sobre una observación adicional del 8 de julio de 2014.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS

- (12) A continuación se describen las ayudas financieras correspondientes a las pruebas de calidad de la leche realizadas en Baden-Wurtemberg y en Baviera, que en la Decisión de incoar el procedimiento se designan como submedidas BW 1 y BY 1 y sobre cuya compatibilidad con el mercado interior a partir del 1 de enero de 2007 la Comisión expresó dudas.

### **Motivos para la incoación del procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE por parte de la Comisión**

- (13) La MFG es una ley federal, que entró en vigor en 1952 y desde entonces ha sufrido varias modificaciones, la última de 31 de octubre de 2006. Fija el marco jurídico de las medidas de ayuda objeto de la presente Decisión y no tiene ninguna limitación en cuanto a su período de vigencia.
- (14) Como comunicó Alemania, las pruebas de calidad de la leche realizadas en Baviera no se han financiado solo con la tasa lechera, sino también con créditos presupuestarios generales del Estado federado.
- (15) La MFG, según su artículo 22, apartado 1, permite a los Estados federados alemanes gravar a las centrales lecheras con una tasa lechera en función de las cantidades de leche cruda. Las tasas percibidas por los Estados federados suponían hasta 0,0015 EUR/kg de leche.
- (16) Alemania ha explicado que la tasa lechera percibida en los distintos Estados federados no es aplicable a los productos importados. En cambio, sí puede aplicarse a los productos exportados.
- (17) El artículo 22, apartado 2, de la MFG establece que los recursos procedentes de la tasa lechera solo pueden dedicarse a los siguientes fines:
  1. Fomento y conservación de la calidad sobre la base de determinadas disposiciones de aplicación.
  2. Mejora de la higiene en el ordeño, la entrega, la elaboración y transformación y la comercialización de la leche y los productos lácteos.
  3. Pruebas del rendimiento lechero.
  4. Asesoría de las explotaciones y formación continua de los trabajadores jóvenes sobre cuestiones de la industria láctea.
  5. Publicidad dirigida a incrementar el consumo de leche y de productos lácteos.
  6. Ejecución de tareas asignadas por la Ley sobre la leche y las materias grasas.

(\*). Véase la nota 1 a pie de página. Previamente se le había enviado a Alemania una corrección mediante carta de 9 de diciembre de 2013.

- (18) El artículo 22, apartado 2a, de la MFG establece que, no obstante lo dispuesto en el apartado 2, los recursos obtenidos en virtud del apartado 1 pueden dedicarse también a lo siguiente:
1. Reducción del aumento de los costes de recogida por causas estructurales en lo que respecta a la entrega de leche y nata del productor a la central lechera.
  2. Reducción del aumento de los costes de transporte en lo que respecta a la entrega de leche entre las centrales lecheras, cuando esta es necesaria para garantizar el suministro de leche de consumo a la zona de distribución de las centrales lecheras receptoras, y
  3. Fomento de la calidad en caso de comercialización centralizada de los productos lácteos.
- (19) El artículo 22, apartado 4, de la MFG dispone que las cotizaciones y tasas pagadas por las centrales lecheras o sus asociaciones a las instituciones de la industria láctea, para los fines establecidos en el apartado 2, pueden compensarse total o parcialmente con los ingresos procedentes de la tasa lechera.
- (20) Baden-Wurtemberg y Baviera conceden ayudas financieras en relación con ensayos de la calidad de la leche, que en la Decisión de incoar el procedimiento se designan como submedidas BW 1 y BY 1. El total de los fondos asignados (por ambos Estados federados combinados, incluidos los créditos presupuestarios generales en el caso de Baviera) ascendían a unos 14 millones EUR anuales.
- (21) Conforme al artículo 10 de la MFG, en relación con el artículo 1, apartado 1, del *Verordnung über die Güteprüfung und Bezahlung der Anlieferungsmilch* <sup>(5)</sup> (Reglamento de la calidad de la leche; en lo sucesivo, «el MGV»), de 9 de julio de 1980, los compradores de leche han de comprobar o hacer que se compruebe la calidad de toda la leche cruda en relación con los siguientes parámetros:
- contenido en materia grasa,
  - contenido en proteínas,
  - contenido bacteriológico,
  - contenido de células somáticas y
  - punto de congelación.
- (22) Los ensayos a que se hace referencia en el artículo 1, apartado 1, del MGV son obligatorios para la leche obtenida por las centrales lecheras en Alemania (compradores de leche).
- (23) Los Estados federados distintos de Baden-Wurtemberg y Baviera, incluidos los que no cobran tasa lechera, no conceden ayuda financiera para las pruebas de la calidad de la leche.
- (24) Las bases jurídicas enumeradas a continuación regulan la aplicación de las submedidas BW 1 y BY 1:
- el artículo 22, apartado 2, punto 1, de la MFG;
  - la MGV, de 9 de julio de 1980;
  - el *Verordnung zur Durchführung der Milch-Güteverordnung* (Reglamento de aplicación del MGV) de 18 de mayo de 2004 <sup>(6)</sup>;
  - la *Bekanntmachung zur Zulassung des Milchprüfings Baden-Württemberg e.V.* (Comunicación sobre la autorización de la asociación registrada Organismo de Control de la Leche de Baden-Wurtemberg), en su versión de 21 de julio de 2004 <sup>(7)</sup>;
  - los artículos 23 y 44 del *Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg* (Reglamento Financiero del Estado federado de Baden-Wurtemberg; en lo sucesivo, «LHO»);
  - *Verordnung über eine Umlage für Milch* (Reglamento relativo a la tasa lechera) (BayMilchUmlV) de 17 de octubre de 2007 <sup>(8)</sup> (Baviera);

<sup>(5)</sup> BGBl. I, pp. 878, 1081, modificado en último lugar por el artículo 1 del Reglamento de 17 de diciembre de 2010 (BGBl. I, p. 2132).

<sup>(6)</sup> GBl. n° 8, p. 350.

<sup>(7)</sup> Staatsanzeiger n° 30, de 2 de agosto de 2004.

<sup>(8)</sup> GVBl 2007, p. 727, modificado en último lugar por el Reglamento de 29 de noviembre de 2012.

- *Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen* (Reglamento relativo a la percepción de tasas en relación con la industria láctea), de 18 de mayo de 2004 <sup>(9)</sup>, (Baden-Wurtemberg), derogado por el *Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Aufhebung der Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen* (Reglamento del Ministerio de Asuntos Rurales y Protección de los Consumidores por el que se deroga el Reglamento relativo a la percepción de tasas en relación con la industria láctea), de 14 de febrero de 2013;
- artículos 23 y 44 del *Haushaltsordnung des Freistaates Bayern* (Reglamento Financiero del Estado Libre de Baviera, «BayHO»).
- (25) Ya en la primera fase de la investigación, Alemania alegaba que estas medidas no constituyen una ayuda, por las siguientes razones:
- (26) Los pagos se efectúan para compensar a los organismos de control de la leche por los gastos necesarios en que incurran en el ejercicio de funciones públicas. Los ensayos garantizan la seguridad de los productos con el fin de proteger a los consumidores contra los peligros para la salud y proporcionar al público productos de alta calidad.
- (27) Son especialmente importantes los ensayos adicionales de la leche cruda, que claramente superan los requisitos del MGV. Esto permite que los organismos de control utilicen un sistema de supervisión para detectar la adición de inhibidores, y con el que, en los casos sospechosos, se puedan identificar específicamente los inhibidores añadidos a la leche cruda y, en su caso, proceder a sancionar dicha adición. La Comisión toma nota de que la ayuda financiera concedida a estos ensayos adicionales es objeto de otra Decisión aparte.
- (28) Después de que la Comisión hubiera registrado, mediante su carta de 2 de octubre de 2012, todas las medidas incluidas en la MFG como ayudas no notificadas, Baden-Wurtemberg y Baviera acordaron proceder al reembolso de los gastos relativos a los ensayos oficiales de calidad de la leche que antes se habían apoyado con medios derivados de la tasa lechera. A cambio de esto, el sector de la leche reembolsaría en el futuro directamente a los organismos de control de la leche los gastos correspondientes. Dado que la gran mayoría (alrededor del 80 %) de los medios financieros de la tasa lechera en Baden-Wurtemberg se gastaba en dichos ensayos oficiales de la leche cruda, Baden-Wurtemberg renunció por completo a partir del 1 de enero de 2013 a la percepción de la tasa lechera, en aras de la simplificación administrativa y de la reducción de la burocracia. En Baviera, sin embargo, la suspensión del reembolso de costes se ha compensado por una reducción del tipo de la tasa lechera.

### Observaciones de Alemania de 20 de septiembre de 2013

- (29) Sobre las submedidas BY 1 y BW 1 en cuestión, Alemania presentó las siguientes observaciones que han sido coordinadas entre los dos Estados federados afectados.
- (30) La asunción de costes de los controles de rutina de la calidad de la leche es lícita más allá del período 2001-2006. La realización de los controles por parte de los organismos de control Milchprüfing Bayern e.V. («MPBY») y Milchprüfing Baden-Württemberg e.V. («MPBW») no dio lugar a la concesión de ninguna ayuda, ya que esto no suponía ningún trato de favor para el sector de la leche en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Incluso aunque se tratara de una ayuda (lo que Alemania rechaza), debería considerarse como una ayuda existente. En cualquier caso, se alega que las medidas BY 1/BW 1 son compatibles con el mercado interior. Fue únicamente por razones de seguridad jurídica por lo que el Estado Libre de Baviera ha suspendido temporalmente la financiación mediante la tasa. Del mismo modo, solo por razones de seguridad jurídica vinculadas a la situación específica de Baden-Wurtemberg se establecieron allí juntas la financiación mediante la tasa y la recaudación de la misma el 31 de diciembre de 2012.
- (31) Las medidas BY 1/BW 1 no constituían ninguna ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE porque las centrales lecheras no se ven favorecidas mediante los controles realizados por MPBY y MPBW. En particular, las centrales lecheras no se han visto exoneradas de costes que hubieran tenido que soportar en condiciones normales. Es un error considerar los costes vinculados al mantenimiento de las obligaciones jurídicas nacionales como costes de explotación habituales, que las compañías afectadas, es decir las centrales lecheras, tendrían que sufragar normalmente por sí mismas.
- (32) Los costes que una empresa debe soportar «normalmente» se deducen de las normas contempladas en el Derecho nacional (ensayo auxiliar). De aquí surge la cuestión de las cargas que debe asumir una empresa «normalmente» según el Derecho nacional. Por lo que se refiere a regímenes fiscales, el Tribunal de Justicia ha reconocido hasta ahora que no hay trato de favor (selectivo), a efectos de las ayudas estatales, cuando se aplican regímenes fiscales diferentes en las distintas regiones de un Estado miembro. El marco de referencia para los regímenes fiscales no ha de definirse necesariamente con las fronteras del Estado miembro considerado, de tal modo que una medida que conceda una ventaja en solo una parte del territorio nacional no debe considerarse por este simple hecho que es selectiva en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE <sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> GBl., p. 350.

<sup>(10)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, apartado 56 y ss.

- (33) A las transferencias de la carga de los gastos de los controles de calidad de la leche se les debe aplicar lo mismo. Puesto que las competencias se distribuyen de forma federal, la «carga normal» en Alemania solo puede deducirse mediante la interacción entre el Derecho federal y el de los Estados federados. Según esta tesis, los costes de análisis de la leche no constituyen costes de explotación habituales de las centrales lecheras.
- (34) El Derecho federal no establece que las centrales lecheras tengan que asumir los costes de los ensayos de calidad. La cuestión de quién corre con los costes no está determinada por la MFG ni por el MGV. El artículo 1, apartado 1, del MGV dispone lo siguiente: «Los compradores de leche han de comprobar o hacer que se compruebe la calidad de toda la leche cruda con arreglo al artículo 2, apartados 1 a 8».
- (35) El artículo 2, apartado 8, del MGV establece únicamente que quienes llevan a cabo los ensayos no son en principio las centrales lecheras, sino los organismos de ensayo autorizados: «Los ensayos solo pueden ser realizados por un organismo de ensayo autorizado por las autoridades competentes con arreglo al Derecho del Estado federado. Estas autoridades pueden permitir que los ensayos sean realizados por el propio comprador».
- (36) Por consiguiente, el Derecho federal (MFG y MGV) dispone tan solo que los compradores de leche tienen el deber de garantizar que se llevan a cabo los ensayos. Con arreglo al artículo 10, apartado 2, de la MFG, por tanto, la competencia para determinar cómo se aplican en la práctica las pruebas de la leche (en particular en lo que se refiere a quién sufraga los costes) corresponde a los Estados federados.
- (37) Por lo tanto, es el Derecho del Estado federado el que determina si los ensayos son realizados por un organismo de control o por el propio comprador. Cada Estado federado puede determinar también a quién le corresponde sufragar los gastos (si al comprador o al organismo de ensayo). En consecuencia, existen en Alemania disposiciones diferentes sobre la cuestión de a quién le corresponde sufragar los gastos. Estas disposiciones establecen en cada caso el marco de referencia para dirimir la cuestión de cuáles son los costes que una empresa debe soportar «normalmente» en el sentido de la citada jurisprudencia.
- (38) Así, en Baviera, el control de la leche se ha confiado al MPBY. Es el único organismo de ensayo autorizado en Baviera. Como organización de control neutral asume tareas oficiales y está sometida a control estatal permanente. Los costes que le supone esta actividad al organismo de control a este respecto son sufragados en parte por la tasa con arreglo al artículo 22 de la MFG y en parte, como Alemania había comunicado, con créditos presupuestarios generales. Dado que la determinación de quién tiene que soportar los costes en su territorio es de la competencia de los Estados federados, este sistema no favorece en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE a ninguna empresa determinada, si dentro de un Estado federado los ensayos de la calidad se financian total o parcialmente con la tasa lechera. El Derecho federal no es el marco de referencia correcto para la cuestión de determinar quién debe sufragar los gastos. Por consiguiente, era irrelevante que en otros Estados federados distintos de Baden-Wurtemberg y Baviera no se diera tal financiación (parcial o no) con la tasa.
- (39) En Baviera y Baden-Wurtemberg todas las empresas tienen que asumir los costes del mismo modo. No hay, por lo tanto, ningún trato de favor (selectivo) a ciertas empresas.
- (40) Hay otro aspecto que también contradice el que haya un trato de favor para las centrales lecheras a efectos de ayudas estatales: Las centrales lecheras no están exoneradas de los costes que tendrían que soportar en condiciones normales, sino que, por el contrario, tienen que aportar un importe más elevado para la tasa lechera. La tasa se utiliza para financiar parcialmente los análisis de la leche. Cuando la financiación de los controles de la leche se separó de la tasa, debido al procedimiento de la Comisión, el tipo de la tasa se redujo también. Por el contrario, se incrementó el importe requerido a las centrales lecheras para los controles de calidad, a fin de compensar la bajada de la financiación a partir de la tasa. El Tribunal de Justicia declaró a este respecto que no existe trato de favor cuando una tasa se corresponde con el coste económico real de las prestaciones ofrecidas a cambio <sup>(11)</sup>. Este vínculo entre la prestación y la contraprestación pagada existe cuando las tasas se recaudan precisamente en relación con un fin concreto. Como también ha establecido la Comisión <sup>(12)</sup>, en este caso se da una «vinculación de la afectación» de este tipo. Dado que en el presente caso la prestación (la contribución a la tasa) fue superior a la contraprestación (la reducción de los costes de los controles de la leche), debe excluirse que haya habido beneficio pertinente a efectos de las ayudas estatales.
- (41) Subsidiariamente, Alemania alegó que las submedidas en cuestión eran ayudas existentes.
- (42) La base de financiación de los controles con los ingresos generados por la tasa era el artículo 22, apartado 2, punto 1, de la MFG. La ayuda concedida en virtud de esta disposición fue, en todo caso, una ayuda existente y, por tanto, era objeto de protección de derechos adquiridos. La calificación de la ayuda como ayuda existente no fue desvirtuada por ninguna modificación ni por medidas pertinentes.

<sup>(11)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 2003, *Freskot*, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, apartado 84.

<sup>(12)</sup> Decisión de incoar el procedimiento, considerandos 265 y ss.

- (43) Según el artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento (CE) n° 659/1999, el concepto de «ayuda existente» incluye, entre otras, las ayudas que existiesen «antes de la entrada en vigor del Tratado en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayudas y las ayudas individuales que se hubieran llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma». La MFG se modificó en 1952 y ha permanecido desde entonces en vigor sin grandes cambios. Por lo tanto, el régimen de ayudas estaba establecido claramente antes de la fecha de referencia (1 de enero de 1958).
- (44) Con arreglo a la primera frase del artículo 108, apartado 3, del TFUE, las ayudas existentes pierden su protección de derechos adquiridos y deben notificarse cuando son modificadas. Según reiterada jurisprudencia y práctica decisoria, la ayuda solo puede considerarse modificada en el sentido de la primera frase del artículo 108, apartado 3, del TFUE cuando se cambia de forma sustancial.
- (45) Un cambio solo es pertinente si afecta al «carácter esencial» de la ayuda, si la ayuda se concede con arreglo a una base jurídica diferente o si se cambia el «alcance del régimen». El (posible) régimen de ayudas no ha experimentado desde 1958 ningún cambio esencial. En particular, el artículo 22, apartado 2, de la MFG, que es la base de las medidas aquí consideradas, solo se ha modificado mínimamente, y el punto 1, pertinente a estos efectos, no se ha modificado en absoluto. Únicamente se ha cambiado el punto 5 del artículo 22, apartado 2, que es irrelevante en el presente asunto.
- (46) Los cambios de las disposiciones de los distintos Estados federados no afectan al alcance ni al carácter de las medidas en cuestión. Es más bien en el artículo 22, apartado 2, de la MFG donde se indica a qué fines pueden dedicarse los medios procedentes de una tasa contemplada en el artículo 22, apartado 1, de la MFG. En la medida en que hayan sufrido cambios diversas normas de procedimiento, solo se considera que la ayuda existente se ha modificado en consecuencia a efectos del artículo 108, apartado 3, frase primera, del TFUE cuando se ve afectada la compatibilidad con el mercado interior. En el caso de Baviera, el *Verordnung für eine Umlage der Milch* (Reglamento relativo a una tasa de la leche, BayMilchUmlV), que es el pertinente a estos efectos, reglamenta solo detalles como, por ejemplo, en lo relativo a la recaudación de la tasa, y lo mismo se aplica a Baden-Wurtemberg. Sin embargo, los aspectos esenciales para la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior, es decir, la procedencia de los fondos (la tasa con arreglo al artículo 22, apartado 1) y el fin para el que se han utilizado (artículo 22, apartado 2), están ya suficientemente establecidos en la MFG.
- (47) Los tipos de la tasa aplicada en ambos Estados federados también ha disminuido de manera constante desde 1984. La bajada de los tipos de la tasa no puede menoscabar la compatibilidad del régimen de ayudas.
- (48) El que se hayan podido asignar parcialmente fondos sobre la base de la MFG en casos individuales y solo de forma temporal <sup>(13)</sup> no es obstáculo para la consideración de ayuda existente. Esta ayuda se concedió sobre la base de la MFG, que constituye un régimen de ayudas y, por lo tanto, debido a su naturaleza, solo describe de forma abstracta a las distintas ayudas. Por otra parte, no es necesario que un régimen de ayudas se utilice de forma continuada.
- (49) Las medidas pertinentes contenidas en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario 2000-2006 <sup>(14)</sup> (en lo sucesivo, «las Directrices comunitarias de 2000-2006») y en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal 2007-2013 <sup>(15)</sup> (en lo sucesivo, «las Directrices de 2007-2013») no son aplicables a las medidas pertinentes en este caso, lo que significa que siguen siendo ayudas existentes. Las medidas pertinentes tendrían que referirse específicamente a las ayudas en cuestión y determinar que no son compatibles con el mercado interior.
- (50) Las Directrices de 2007-2013 no abordan la cuestión de la compatibilidad de la ayuda a los controles de la calidad de la leche, o al menos no con las precisiones necesarias. En este contexto, Alemania se remite a los apartados 108 y 109 de las Directrices de 2007-2013.
- (51) La clasificación de las Directrices de 2007-2013 y del Reglamento (CE) n° 1857/2006 de la Comisión <sup>(16)</sup> distingue entre «ayudas al sector ganadero» y «ayudas a la producción y comercialización de los productos agrícolas». El apartado 108 de las Directrices de 2007-2013 se refiere claramente solo a la ayuda a la ganadería, en la medida en que trata de la «calidad genética del ganado comunitario». «La experiencia ha demostrado que estas ayudas deberán mantenerse únicamente cuando realmente contribuyan al mantenimiento y mejora de la

<sup>(13)</sup> Véase la Decisión de incoar el procedimiento, considerando 147.

<sup>(14)</sup> DO C 28 de 1.2.2000, p. 2.

<sup>(15)</sup> DO C 319 de 27.12.2006, p. 1.

<sup>(16)</sup> Reglamento (CE) n° 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 70/2001 (DO L 358 de 16.12.2006, p. 3).

calidad genética del ganado». La introducción de técnicas innovadoras en el ámbito de la reproducción de animales es compatible, pero, por el contrario, la ayuda a la cría de animales reproductores no lo es. La política recogida en el apartado 109 de las Directrices de 2007-2013 solo puede entenderse en el sentido de que debe tener en cuenta estos conocimientos sobre el mantenimiento de la calidad genética del ganado (apartado 108), ya que solo se trata de este aspecto.

- (52) También el artículo 16 del Reglamento (CE) n° 1857/2006, citado en el apartado 109 de las Directrices de 2007-2013, se refiere a «ayudas al sector ganadero» y no a los controles de la calidad de la leche, en el sentido pertinente en el presente caso. El artículo 16, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1857/2006 se refiere a los controles de la calidad de la leche que estén en relación con la reproducción animal. Esto se desprende del contexto de la disposición, que estipula la exención de las ayudas (hasta un máximo del 70 %) para determinar la calidad genética o el rendimiento del ganado. Si los controles de rutina de la calidad de la leche están exceptuados, ello también podría referirse justamente solo a los controles que en principio son adecuados para determinar el rendimiento de los animales. La excepción se refiere exclusivamente a los controles de rutina de la calidad de la leche efectuados directamente con la vaca lechera porque solo estos controles pueden determinar las características del animal en cuestión. En Baviera, estos ensayos de la calidad en relación con animales son efectuados por el *Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e.V.* (Consejo de las Asociaciones de Productores para la Mejora Animal del Estado federado de Baviera, LKV), mientras que en Baden-Wurtemberg son realizados por la *Landesverband Baden-Württemberg für Leistungsprüfungen in der Tierzucht e.V.* (Asociación de Control del Rendimiento Ganadero del Estado federado de Baden-Wurtemberg).
- (53) Por el contrario, los ensayos de la calidad de leche de que se trata en este caso, realizados por el MPBY y el MPBW, se dedican a la determinación de las características de la leche en sí (y no de las características genéticas de la vaca). Estas características de la leche (por ejemplo, contenido en grasa y proteína) son pertinentes para la venta y la comercialización de la leche. No es posible inferir conclusiones sobre animales individuales, al llevarse a cabo los ensayos de otra manera. Las muestras no están separadas para poder identificar que qué vaca proceden, ya que se toman solo en el vehículo de recogida de la leche. Esto significa que no es posible separar la leche de cada vaca, puesto que en el vehículo de recogida ya está mezclada la leche de muchas vacas en el momento del control.
- (54) Por consiguiente, las Directrices de 2007-2013 no excluyen en su apartado 109 ni en ningún otro lugar que las ayudas para los controles de la calidad de la leche sean compatibles con el mercado interior. Corresponde a la Comisión probar que las distintas medidas son incompatibles con el mercado interior. Las posibles ambigüedades en la formulación de las medidas pertinentes no pueden ir en detrimento de los Estados miembros <sup>(17)</sup>.
- (55) Así pues, la aceptación por el Estado miembro (necesaria de conformidad con el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999) solo puede ser válida si el Estado miembro puede entender qué medidas en concreto, acepta. Los Estados federados en cuestión pueden suponer, por lo tanto, que las medidas controvertidas son compatibles con el mercado interior. Si la Comisión hubiera querido determinar la incompatibilidad de los controles de la calidad de la leche de Baviera y de Baden-Wurtemberg con el mercado interior de la UE, habría podido abordar la cuestión de una forma (expresamente) coherente con el modo como lo ha hecho en otras decisiones <sup>(18)</sup>. Por el contrario, la Comisión no se ha dirigido a Alemania para tratar la cuestión de la compatibilidad con el mercado interior de la financiación por medio de una tasa de los controles de calidad de la leche en Baviera y Baden-Wurtemberg. Habida cuenta del tenor de las Directrices de 2007-2013, que es, cuando menos, poco claro, habría sido necesario tratar expresamente de estas medidas, según los principios generales de seguridad jurídica y de cooperación leal (artículo 4, apartado 3, del TFUE), para abordar específicamente estas medidas, sobre todo teniendo en cuenta que los Estados federados en cuestión habían supuesto que las submedidas BY 1 y BW 1 en cuestión no constituía una ayuda.
- (56) Las Directrices de 2007-2013 no deben, por tanto, entenderse en el sentido de que las medidas aplicadas con arreglo al artículo 22, apartado 2, punto 1, de la MFG son incompatibles con el mercado interior. Así pues, la financiación de los controles de la calidad de la leche en Baviera y Baden-Wurtemberg mediante una tasa (BY 1, BW 1) no se incluye en la definición de las medidas pertinentes.
- (57) Subsidiariamente, Alemania alegó también que las medidas, incluso aunque constituyeran una ayuda, eran compatibles con el mercado interior.
- (58) Del artículo 16, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1857/2006 no se desprende que sea incompatible con el mercado interior conceder ayudas para los controles de la calidad de la leche. Es cierto que, en virtud de dicha disposición, tales ayudas no son «automáticamente» compatibles con el mercado interior ni, por tanto, están exentas de la obligación de notificación. No obstante, la Comisión puede decidir en este caso particular que las ayudas son compatibles con el mercado interior.

<sup>(17)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, Comisión/Países Bajos, 213/85, ECLI:EU:C:1988:39, apartado 29 y ss.

<sup>(18)</sup> Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión, de 27 de marzo de 2012, sobre la ayuda E 10/2000 — *Anstaltslast und Gewährträgerhaftung* (Responsabilidad institucional y responsabilidad de garante).

- (59) En cualquier caso, las supuestas ayudas a las centrales lecheras de Baviera y Baden-Wurtemberg son compatibles con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. Esta opinión se ve reforzada por el hecho de que dicha forma de ayuda es compatible con el mercado interior en virtud del punto 13.3 de las Directrices comunitarias de 2000-2006, como reconocía la Comisión en su Decisión de incoar el procedimiento (apartado 164 y siguientes). En particular, se trata de controles obligatorios llevados a cabo por terceros. Su compatibilidad con el mercado interior también queda avalada por el hecho de que las propias centrales lecheras cargan con los costes de los controles de calidad a través de la tasa lechera. Esto minimiza las posibles ventajas de las centrales lecheras <sup>(19)</sup>. La competencia entre las centrales lecheras no se ve amenazada por los diferentes regímenes, con independencia de si los costes se asumen directamente o si se percibe una tasa. El resultado en ambos casos es que las centrales lecheras asumen los costes. No queda claro cómo la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas que habían sido incluidas explícitamente en las Directrices comunitarias de 2000-2006 debería haber cambiado a partir de 2007.

### Observaciones de los interesados

- (60) Entre el 5 y el 7 de febrero de 2014, la Comisión recibió un total de siete observaciones de las partes interesadas sobre las ayudas concedidas para los controles de la calidad de la leche.
- (61) En su carta de 5 de febrero de 2014, el MPBY alegaba que en los últimos años no había habido ninguna ventaja para las centrales lecheras debida a la financiación con la tasa. Por lo tanto, no se entiende de ninguna manera que este sistema establecido y generalmente aceptado pueda llevar a un falseamiento de la competencia o tener un efecto negativo sobre el comercio entre los Estados miembros. En el contexto del procedimiento, por lo tanto, la medida denominada BY 1 en la Decisión de incoar el procedimiento debe, tras un nuevo examen, considerarse aclarada.
- (62) El MPBW declaraba en sus observaciones de 6 de febrero de 2014 que los pagos relativos a la submedida BW 1 no cumplían los requisitos para considerarse una ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. En particular, el sistema de ensayos de la calidad de la leche cruda en Baden-Wurtemberg no está asociado con ninguna carga para el presupuesto público. Por el contrario, las ventajas similares a las subvenciones que se remontan a una medida estatal sin que haya una pérdida financiera correspondiente de las arcas públicas, no entran en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE <sup>(20)</sup>.
- (63) Con arreglo al artículo 22, apartado 3, de la MFG, los fondos obtenidos deben gestionarse por separado. No pueden utilizarse para cubrir los costes administrativos de las autoridades superiores del Estado federado ni de sus departamentos subordinados. Tienen que consignarse en el presupuesto regional de Baden-Wurtemberg en un grupo de partidas propio, especificándose allí que se destinan a un propósito específico. Los ingresos procedentes de la tasa lechera, por consiguiente, nunca se han utilizado para otros fines no incluidos en el ámbito de la MFG.
- (64) Sin embargo, es cierto que el MPBW, sobre todo, en el marco de las tareas que se le han atribuido, ha recibido pagos procedentes de los fondos de la tasa, aunque tales pagos no han superado a los fondos financiados con la tasa. Esto significa que para pagar al MPBW no se han utilizado fondos estatales (como impuestos u otros ingresos estatales), sino solo los fondos procedentes de la tasa pagada por las centrales lecheras. A cambio de esto, el Estado federado de Baden-Wurtemberg ha asumido solamente la tarea de organizar y distribuir la tasa lechera. El sistema de ensayos de la calidad de la leche cruda de Baden-Wurtemberg no condujo a ninguna pérdida financiera para el presupuesto público.
- (65) Dado que el Estado federado de Baden-Wurtemberg no había concedido ninguna subvención para la tasa lechera y no había ninguna carga financiera neta para el presupuesto estatal, el Estado federado no puede haber concedido ninguna «ayuda en forma de servicios subvencionados».
- (66) Incluso aunque la tasa lechera de Baden-Wurtemberg fuera imputable al Estado según los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia PreussenElektra, no había ningún trato de favor para las centrales lecheras. La característica de «favorecer» como hecho constitutivo central del artículo 107, apartado 1, del TFUE ha sido ampliamente interpretada según la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia y la práctica de la Comisión <sup>(21)</sup>.

<sup>(19)</sup> Directrices comunitarias de 2000-2006, punto 13.4.

<sup>(20)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160.

<sup>(21)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, apartado 77; jurisprudencia reiterada, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1961, Limburgo/Alta Autoridad, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2; sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, apartado 51; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, apartado 131.



- (67) Las tasas parafiscales a menudo constituyen la base de sistemas que implican la prestación de servicios que son de interés específico de los contribuyentes (característica de beneficio para el grupo). En dichos sistemas, los que pagan la tasa son en principio los propios beneficiarios de la prestación financiada mediante la tasa parafiscal. Por tanto, según la jurisprudencia, en el caso de las tasas parafiscales ha de comprobarse si la contraprestación recibida por la tasa se corresponde con el valor de la contribución pagada, es decir, si las prestaciones son equivalentes.
- (68) Dicha equivalencia no debe examinarse individualmente, sino no en relación con el conjunto del sistema. En realidad, los sistemas parafiscales de financiación tienen típicamente cierto elemento intrínseco de redistribución, es decir, no todos los sujetos al pago obtienen el mismo provecho de cada prestación de la paleta ofrecida. Sin embargo, tales sistemas están en equilibrio y no se ve afectada la equivalencia de las prestaciones en la medida en que esta redistribución se lleve a cabo de forma solidaria <sup>(22)</sup>.
- (69) El nivel de la tasa en Baden-Wurtemberg se determinaba según la cantidad concreta de leche cruda. Una central lechera que ofreciera al organismo de control BW el doble de leche para la realización de pruebas de calidad tendría que pagar exactamente el doble de la tasa. Esto significa que la equivalencia no se ve menoscabada.
- (70) Las autoridades competentes de Baden-Wurtemberg no disponían de ninguna facultad discrecional en el cálculo de la tasa lechera. Este sistema garantiza también que no puede haber beneficiarios netos, ya que todas las centrales lecheras estructurales estaban sujetas al pago de la tasa únicamente sobre la base de la cantidad de leche entregada y solo sobre esta base disfrutaban de las prestaciones del MPBW.
- (71) El MPBW, por lo tanto, supone que en este sentido no había ninguna ayuda, o en cualquier caso ningún trato de favor.
- (72) En sus observaciones de 5 de febrero de 2014, la *Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V.* (Asociación Registrada del Sector Lechero de Baviera) alegaba que el sistema de cobrar una tasa lechera era muy apreciado por los consumidores, que tampoco fuera de Baviera se consideraba como una ventaja que distorsionara el mercado, y que no había sido impugnado por las centrales lecheras, ni de Alemania ni del extranjero. Por lo tanto, resulta incomprensible que a partir de 2007 dejara de ser admisible el ensayo de la calidad de la leche. Este ha servido tanto en el pasado como en el presente, para garantizar a los consumidores un elevado grado de calidad de la leche (ausencia de residuos de inhibidores) <sup>(23)</sup>.
- (73) En sus observaciones de 7 de febrero de 2014, la asociación DHB — Netzwerk Haushalt consideraba que los servicios prestados por el centro muva Kempten en el ámbito de los ensayos para la detección de componentes pertinentes desde el punto de vista nutricional aportaban una contribución esencial a la protección y la información de los consumidores. Se apreciaban los resultados neutrales de los ensayos, que no están influenciados por las centrales lecheras o el comercio, la rápida detección de contaminantes eventualmente nocivos de la leche y de los productos lácteos y, en consecuencia, la capacidad de reacción rápida en una situación de crisis. Estas medidas contribuyeron a garantizar que estuvieran disponibles en el comercio alimentos de alta calidad, accesibles, por tanto, para los consumidores. No se puede apreciar en toda su extensión la importancia de estos ensayos para todos los consumidores.
- (74) En sus observaciones de 6 de febrero de 2014, el sindicato *Nahrung-Genuss-Gaststätten* (Alimentación-Consumo-Restauración) de la región de Allgäu indicaba que la *Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft e.V.* siempre ha sido considerada como una asociación de defensa del consumidor. Esta asociación, al decidir sobre la aplicación de los recursos procedentes de la tasa, en particular en lo que se refiere a las pruebas de calidad de la leche, puede ejercer una gran influencia sobre el enfoque de estas pruebas.
- (75) Según la opinión de la *Genossenschaftsverband Bayern e.V.*, tal como figura en sus observaciones de 5 de febrero de 2014, ni las distintas explotaciones agrarias ni las distintas empresas de transformación de leche pueden obtener ningún tipo de ventaja competitiva por la percepción de la tasa. Cuando los controles de rutina de la calidad de la leche se financiaban en el pasado parcialmente con recursos de la tasa, las empresas de transformación de leche abonaban las cotizaciones de la tasa y, por lo tanto, asumían plenamente esta cotización financiera. En otros Estados federados en los que no se percibía ninguna tasa, si las centrales lecheras no tenían que desembolsar los recursos de la tasa, los organismos de ensayo tampoco recibían esos recursos.

<sup>(22)</sup> Véase en este sentido la sentencia del Tribunal de Justicia, *Freskot*, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, apartado 86; conclusiones de la Abogada General Stix-Hackl, *Freskot*, C-355/00, ECLI:EU:C:2002:658, apartados 76-77; conclusiones de la Abogada General Stix-Hackl, *Nazairdis*, asuntos acumulados C-266/04 a C-270/04, C-276/04 y C-321/04 a C-325/04, ECLI:EU:C:2005:408, apartado 51.

<sup>(23)</sup> Comentario de la Comisión: Esta observación se refiere también a las submedidas de «control de sustancias nocivas» (según la Decisión de incoar el procedimiento respecto a las submedidas BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 y TH 8), que no son objeto de la presente Decisión.

- (76) En su carta de 7 de febrero de 2014, la *Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V.* (Asociación Registrada del Sector Lechero de Baja Sajonia, LVN) no se pronunciaba directamente sobre las subvenciones concedidas para las pruebas de calidad de la leche, pero en principio niega la existencia de una ayuda en relación con el conjunto de las submedidas de la MFG.
- (77) En particular, la LVN afirma que las medidas financiadas con recursos de la tasa lechera no implican ninguna carga para el presupuesto estatal, que el Estado no dispone de ningún poder de disposición y control sobre los recursos de la tasa lechera, y que el Estado no ejerce ningún control sobre el importe de la tasa ni sobre el contenido de las medidas. Por lo tanto, no pueden imputarse al Estado las subvenciones en cuestión. Por otra parte, el Estado no controla el nivel de subvención y tampoco está implicado en el plano organizativo con la LVN.
- (78) También se indicaba que la LVN no era objeto de supervisión por parte de ningún órgano estatal, sino por la *Landwirtschaftskammer Hannover* (Cámara Agraria de Hannover), un organismo público autónomo, que, por tanto, no pertenece directamente a la administración pública.
- (79) En unas observaciones complementarias presentadas el 8 de julio de 2014, la LVN invocaba, en particular, la Decisión 2014/416/UE de la Comisión <sup>(24)</sup> en el asunto «Val'Hor». En dicha Decisión, la Comisión había reconocido que ni la facultad del Estado de reconocer a una organización sectorial ni su apoyo normativo en la percepción de «participaciones» sectoriales (en este caso, mediante la posibilidad de una declaración de obligación) lleva a la conclusión de que las medidas aplicadas por la organización sectorial son imputables al Estado. El que una participación estatal en sistemas de financiación parafiscales dé lugar a que las ventajas se atribuyan al Estado como «ayuda estatal» depende de las circunstancias del caso concreto y de una evaluación global que ha de efectuarse sobre esa base. Son relevantes para la verificación de la existencia de una ayuda estatal principalmente los siguientes criterios elaborados por la jurisprudencia:
- ¿quién decide sobre la percepción y la utilización de los fondos?
  - si se trata de una organización privada, ¿cómo se conforma la influencia del Estado?
  - ¿con qué recursos se financian las subvenciones?
  - ¿qué tipo de medidas se financia?
  - ¿de quién se perciben los recursos?
  - ¿de quién es la iniciativa de la medida?
- (80) A través de su representante legal, la LVN ha examinado la situación jurídica en otros Estados federados y ha llegado a la conclusión de que no se dan los indicadores elaborados por la jurisprudencia sobre la existencia de una ayuda estatal, lo que significa que a la MFG no se le puede asignar en general un carácter de ayuda.
- (81) Según la LVN, son las asociaciones del Estado federado las que deciden sobre la recaudación de la tasa en las centrales lecheras. Con arreglo al artículo 22, apartado 1, frase primera, de la MFG, el impuesto solo puede recogerse en consulta con las asociaciones del Estado federado. Con arreglo al artículo 22, apartado 1, frase segunda, de la MFG, para elevar la tasa es necesaria una solicitud de la asociación del Estado federado.
- (82) Las modalidades y el importe de la tasa se regulan en Baja Sajonia y Turingia por el respectivo *Umlagerhebungsverordnung* (Reglamento de recaudación de la tasa, UmlErhVO), adoptado «en consulta» con la asociación del Estado federado correspondiente.
- (83) La asociación del Estado federado correspondiente también determina la aplicación de los recursos de la tasa, que deben gestionarse por separado (véase el artículo 22, apartado 3, frase primera, de la MFG) y que, por esta razón, en algunos casos incluso se abonan en una cuenta propia de la asociación del Estado federado correspondiente (véase, por ejemplo, el artículo 3, apartado 1, del UmlErhVO de Turingia). Así elaboran las asociaciones del Estado federado, bajo su propia responsabilidad profesional, propuestas sobre la utilización de los recursos. En Turingia esto se produce, por ejemplo, sobre la base de solicitudes presentadas ante la asociación *Landesvereinigung Thüringer Milch* (LVTM) por sus miembros (véase el punto 6.3 de las *Thüringer Arbeitsrichtlinie* (Directrices de trabajo de Turingia).

<sup>(24)</sup> Decisión 2014/416/UE de la Comisión, de 9 de abril de 2014, relativa al régimen de ayudas estatales SA.23257 (12/C) [ex NN 8/10, ex CP 157/07] aplicado por Francia (Acuerdo interprofesional celebrado en el marco de la Asociación Francesa para la Valorización de los Productos y los Sectores Profesionales de la Horticultura y el Paisajismo —Val'Hor) (DO L 192 de 1.7.2014, p. 59).

- (84) Aunque las propuestas sobre el uso de los recursos elaboradas por las asociaciones del Estado federado son «decretadas» [como en Baja Sajonia según el punto 6.2 de las *Zuwendungsrichtlinie* (Directrices de las subvenciones) y en Turingia según el artículo 4 de la *UmlErhVO* de Turingia] o «aprobadas» o «autorizadas» (como en Renania del Norte-Westfalia y Baviera) por una instancia estatal, ello no significa que el Estado ejerza una influencia significativa, ya que la única base para la «supervisión» del Estado es lo establecido en el artículo 22, apartado 2, de la MFG. Por consiguiente, las disposiciones en cuestión confieren a las instancias estatales la facultad de controlar o de administrar los fondos en la misma escasa medida que en el asunto *Doux Élevage* <sup>(25)</sup>.
- (85) Por otra parte, los recursos de la tasa se utilizaron efectivamente en todos los Estados federados de acuerdo con las propuestas presentadas por las asociaciones de estos. Esto ya contradice, independientemente del régimen jurídico específico, que los recursos de la tasa sean imputables al Estado <sup>(26)</sup>.
- (86) Según la LVN, las respectivas asociaciones de los Estados federados tenían carácter meramente privado. De acuerdo con sus estatutos, las asociaciones de los Estados federados se consideran como representación de los intereses de sus miembros, que proceden exclusivamente del sector lechero (incluidos los representantes de los consumidores).
- (87) En el artículo 14 de la MFG se describen las asociaciones de los Estados federados como uniones «voluntarias» constituidas por los agentes económicos interesados en el sector lechero y los consumidores, y cuyo objetivo es garantizar la representación común de sus intereses económicos.
- (88) Las asociaciones de los Estados federados se diferencian de la asociación *Hoofdbedrijfschap ambachte*, objeto de litigio en el asunto *Pearle* y que es la asociación profesional de ópticos, encargada de recaudar y utilizar una cotización obligatoria para medidas publicitarias. Si bien esta asociación profesional de ópticos tenía la condición de organismo público, el Tribunal de Justicia consideró que no existía ayuda estatal porque las medidas publicitarias no se habían financiado mediante recursos puestos a disposición de las instancias estatales, sino por tasas cobradas a las empresas que operan en el sector <sup>(27)</sup>.
- (89) Las asociaciones de los Estados federados, en su calidad de organismos competentes en materia de recogida y utilización de la tasa lechera, también difieren de los comités agrarios del asunto *Plans de Campagne*, que no participaban en la definición de las medidas y que no disponían de ningún margen de maniobra para la aplicación de estos <sup>(28)</sup>.
- (90) Las asociaciones de los Estados federados son instancias meramente privadas, no estatales, que por tanto pueden tomar, bajo su propia responsabilidad, decisiones sobre la tasa lechera y su aplicación.
- (91) Por otra parte, la ventaja del sector lechero no se corresponde con ninguna carga para el presupuesto público, ya que la tasa lechera se recauda de los miembros del sector lechero, con lo que la «ventaja» selectiva se ve compensada por una carga selectiva. Esto por sí solo ya es suficiente para descartar cualquier trato preferente o falseamiento de la competencia porque las «ventajas» de la que gozan las centrales lecheras y los productores de leche se compensan completamente el pago de la tasa.
- (92) Este es uno de los motivos por los que en el asunto *Vent de Colère* el Tribunal de Justicia había declarado el carácter estatal de un sistema de cánones que constituyen ayuda estatal, puesto que la carga había dejado de compensarse únicamente con los cánones pagados por los miembros del sector económico correspondiente (en este caso, del sector energético), que era la situación según el Derecho anterior, sino, a raíz de una modificación de la Ley, con cánones pagados por todos los consumidores finales de electricidad que residen en el territorio nacional <sup>(29)</sup>.
- (93) La LVN considera también que no existe ayuda estatal si se trata de «medidas de tipo colectivo» aplicadas en beneficio de un sector específico y financiadas mediante contribuciones percibidas de los miembros de ese sector.
- (94) Las medidas controvertidas estaban destinadas en conjunto a promover el «producto leche» y, por lo tanto, el interés colectivo de la industria lechera. Estas medidas protegen parcialmente también los intereses de los consumidores porque los dos fines no pueden separarse mutuamente debido a la confluencia de intereses existente.

<sup>(25)</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2013, *Doux Élevage*, C-677/2011, ECLI:EU:C:2013:348, apartado 38.

<sup>(26)</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2002, *Stardust Marine*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, apartado 52.

<sup>(27)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2004, *Pearle BV*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, apartado 36.

<sup>(28)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 2012, *Plans de Campagne*, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, apartado 62.

<sup>(29)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2013, *Vent de Colère* y otros, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, apartado 11, y las claras conclusiones del Abogado General Jääskinen de 11 de julio de 2013, *Vent de Colère* y otros, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, apartado 49.

- (95) El papel del Estado se limita a poner a disposición del sector lechero mediante la MFG un mecanismo de compensación legal que garantice que los miembros del sector lechero que se benefician, por su naturaleza, de las medidas aplicadas en favor del «producto leche» aporten una contribución correspondiente a los costes. Al igual que en los asuntos *Pearle* y *Doux Élevages* y en el caso *ValHor*, el Estado funciona únicamente como instrumento para que el mecanismo de compensación organizado por el sector privado sea obligatorio y, por lo tanto, garantizar un reparto equitativo de las cargas <sup>(30)</sup>.
- (96) La iniciativa de la tasa procede de las asociaciones del Estado federado y, por lo tanto, del sector privado. De esta manera, la tasa se recauda, con arreglo al artículo 22 de la MFG, solamente en «consulta» con las asociaciones del Estado federado. Las asociaciones del Estado federado no son en sí mismas producto de un acción estatal, sino uniones «voluntarias» constituidas por miembros del sector lechero (artículo 4 de la MFG). Está claramente documentada la situación en Turingia, en el que la asociación del Estado federado no fue reconocida hasta 1999. A petición de la Asociación de Agricultores de Turingia, el Ministerio competente «inició los trámites administrativos formales necesarios» para la recaudación de la tasa en las centrales lecheras y centros de recogida de leche. Esto permite deducir que la tasa lechera es un mecanismo de compensación meramente privado, respecto al cual el Estado interviene únicamente como «instrumento» para que la contribución a la tasa sea obligatoria <sup>(31)</sup>.
- (97) En un resumen, la LVN señalaba lo que considera las similitudes y diferencias entre diversos asuntos jurídicos, por un lado, y la MFG, por otro.
- (98) En el asunto *ValHor* (Decisión 2014/416/UE) (resultado: no había ayuda), como en el caso de la tasa lechera, los fondos son recaudados y asignados esencialmente por una organización sectorial privada, constituida de forma voluntaria y reconocida oficialmente, las cotizaciones abonadas por los miembros del sector se utilizan para financiar medidas de tipo colectivo en beneficio del sector, la posibilidad prevista por la Ley de reconocimiento oficial de la organización sectorial privada no conduce por sí misma a la asunción de control público, el Estado no puede utilizar de hecho los recursos para apoyar a determinadas empresas, y la organización sectorial decide por sí misma sobre la utilización de los recursos.
- (99) En el asunto *Vent de Colère* (C-262/12) (resultado: había ayuda), a diferencia de lo que sucede con la tasa lechera, el importe del gravamen en cuestión era fijado unilateralmente por decreto ministerial, sin participación de particulares, había una garantía del Estado, los fondos eran gestionados por un organismo público y había mecanismos de sanción estatales.
- (100) En el asunto *Doux Élevage* (C-677/11) (resultado: no había ayuda), como en el caso de la tasa lechera, los fondos son recaudados y asignados esencialmente por una organización sectorial privada, constituida de forma voluntaria y reconocida oficialmente, la posibilidad prevista por la Ley de reconocimiento oficial de la organización sectorial privada no conduce por sí misma a la asunción de control público, los fondos proceden por completo de las contribuciones aportadas por los operadores económicos, el Estado no puede utilizar de hecho los recursos para apoyar a determinadas empresas, y la organización sectorial decide por sí misma sobre la utilización de los fondos.
- (101) En el asunto *Plans de Campagne* (T-139/09) (resultado: había ayuda), a diferencia de lo que sucede con la tasa lechera, una autoridad decide sobre el nivel de las cotizaciones, los ingresos de las contribuciones se complementan mediante fondos estatales, el Estado establece algunas medidas (sello del interventor del Estado, etc.), los comités sectoriales no participan en el establecimiento de las medidas y carecen de margen de maniobra en la aplicación de estas, y un representante del Ministerio participa en las reuniones de los comités.
- (102) En el asunto *Pearle* (C-345/02) (resultado: no había ayuda), como en el caso de la tasa lechera, los fondos se utilizan exclusivamente para los fines del sector económico correspondiente, una asociación de un determinado sector económico ha solicitado ante un organismo público la recaudación de cotizaciones para llevar a cabo determinadas medidas en beneficio de ese sector, y, a diferencia de lo que sucede con la tasa lechera, en la recaudación y utilización de la cotización obligatoria interviene de forma relevante una asociación profesional que no es privada sino pública, con lo que el asunto *Pearle* parece más problemático que el caso de la tasa lechera.

<sup>(30)</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2004, *Pearle BV*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, apartado 37; sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2013, *Doux Élevage*, C-677/2011, ECLI:EU:C:2013:348, apartado 40. Decisión 2014/416/UE.

<sup>(31)</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2004, *Pearle BV*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, apartado 37; sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2013, *Doux Élevage*, C-677/2011, ECLI:EU:C:2013:348, apartado 40.

**Observaciones de Alemania de 3 de diciembre de 2014**

- (103) Alemania no se pronunció inicialmente sobre las observaciones presentadas por los interesados en febrero de 2014. Respondió a una observación adicional de la LVN de 8 de julio de 2014 por carta de 3 de diciembre de 2014, como sigue:
- (104) En sus observaciones en el procedimiento de investigación sobre la tasa lechera prevista en la MFG, los Estados federados alemanes afectados se han centrado en dos aspectos: por una parte, en la caracterización de la conformidad de las medidas aplicadas con los requisitos materiales de las normas sobre ayudas estatales (en particular en lo que se refiere a su compatibilidad con los requisitos del Reglamento de exención agrícola y las Directrices agrarias vigentes en cada caso), y, por otra parte, en cuanto a los elementos de hecho, en la cuestión de si había una «ventaja» relevante a efectos de las normas sobre ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (105) Las observaciones de la LVN de 8 de julio de 2014 y la actual práctica decisoria de los Tribunales Europeos y la Comisión Europea dan lugar a la presentación de comentarios adicionales de carácter fundamental sobre si existe efectivamente una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE y, en particular, si se cumple el criterio de haberse otorgado «mediante fondos estatales».
- (106) Las observaciones de la LVN de 8 de julio de 2014 y el examen de las decisiones antes mencionadas hacen que parezca al menos dudoso el cumplimiento en este caso del criterio de haberse otorgado «mediante fondos estatales», de manera que, por tanto, la recaudación y utilización de la tasa lechera no constituya una ayuda estatal. Pueden aducirse las siguientes razones:
- (107) Como se puso de manifiesto en los casos *Val'Hor* (Decisión 2014/416/UE) y *Doux Élevage* (C-677/11), se trata de medidas financiadas y aplicadas por las organizaciones sectoriales privadas y no de ayudas estatales. Las asociaciones de la leche existentes en los distintos Estados federados son organizaciones que pueden considerarse comparables a las organizaciones contempladas en las decisiones citadas. No hay instancias estatales que hayan sido nunca miembros de estas asociaciones de los Estados federados. Participaban en las reuniones sin derecho de voto, como si fueran invitados externos. La participación de las instancias estatales en la recaudación de la tasa lechera o en la supervisión del cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la MFG no altera el hecho de que las asociaciones de los Estados federados eran los organismos competentes para la selección de las propuestas.
- (108) En realidad, son las respectivas asociaciones de los Estados federados las que gestionan los ingresos procedentes de la tasa y determinan su aplicación. En realidad no hay ninguna influencia del Estado como resultado de la «supervisión» o la «fijación» de las propuestas de las asociaciones por las instancias estatales, puesto que estas se limitan a funcionar conforme a lo dispuesto en el artículo 22, apartado 2, de la MFG y a examinar si se cumplen las disposiciones legales del artículo 22 de la MFG. Los recursos de la tasa se han utilizado de acuerdo con las propuestas de aplicación presentadas por las asociaciones de los Estados federados, lo que, de conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002 en el asunto *Stardust Marine* (C-482/99), indica claramente que no son recursos estatales.
- (109) Las asociaciones de los Estados federados son organizaciones puramente privadas. Este hecho, junto con la observación de que las asociaciones de los Estados federados gestionan la tasa lechera y su aplicación, indica pertinentemente que la tasa lechera no debe calificarse de ayuda estatal, de acuerdo con el asunto citado.
- (110) La existencia de una ayuda estatal se ve contradicha también por el hecho de que los recursos de la tasa lechera son puramente privados. Se trata de recursos que proceden del patrimonio de las empresas privadas obligadas al pago de la tasa. En el caso de la tasa lechera, no había financiación ni garantía estatal, a diferencia de la situación en los asuntos *Vent de Colère* (C-262/12) y *Plans de Campagne* (T-139/09), en los que se llegó a la conclusión de que existía una ayuda estatal por esta razón.
- (111) Por otra parte, la tasa de la leche era una medida de tipo colectivo a nivel sectorial, lo que, de conformidad con la actual situación jurídica según lo establecido en los asuntos *Val'Hor* (Decisión 2014/416/UE) y *Doux Élevage* (C-677/11), se opone a considerarla como ayuda estatal.
- (112) También se pone en duda la existencia de alguna ventaja, que sería forzosamente necesaria para suponer que había una ayuda. Esto se puede justificar por el hecho de que las ventajas recibidas por las centrales lecheras y los productores de leche se han visto plenamente anuladas o «neutralizadas» por las tasas pagadas por las centrales lecheras y, por tanto, indirectamente por los productores de leche. Esto también se ve avalado por la decisión del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2013 (C-262/12; «*Vent de Colère*»), en la que se consideró confirmada la existencia de una ayuda estatal precisamente porque las cargas habían dejado de imponerse exclusivamente a los miembros del sector y habían pasado a aplicarse a todos los consumidores nacionales de electricidad.

- (113) De estos puntos, resultantes parcialmente del nuevo examen del régimen de la tasa lechera, y del mantenimiento de la posición histórica de los Estados federados afectados, puede deducirse que existen dudas en cuanto a si el régimen de la tasa lechera constituye una ayuda estatal. Esta cuestión y, en particular, si se cumple el criterio de la existencia de «fondos estatales», debe ser resuelta por la Comisión Europea.

### 3. APRECIACIÓN

#### Existencia de ayuda

- (114) El artículo 107, apartado 1, del TFUE dispone que son incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios 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.

#### Ayudas otorgadas por el Estado o mediante fondos estatales

- (115) Debe examinarse, sobre la base de la información disponible y, en particular, de las observaciones presentadas por las partes interesadas y por las autoridades alemanas, si los recursos de la tasa lechera constituyen fondos estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (116) Según 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 a tal fin por ese Estado <sup>(32)</sup>. Para que las ventajas concedidas puedan considerarse como ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, deben, en primer lugar, haberse financiado directa o indirectamente con fondos estatales y, en segundo lugar, ser atribuibles al Estado <sup>(33)</sup>.
- (117) Por lo que se refiere a las medidas descritas en la sección 2 de la presente Decisión, resulta que se conceden ayudas sobre la base de disposiciones legales de los Estados federados alemanes, cuyo marco legal, a su vez, lo constituye la MFG.
- (118) Concretamente, la primera frase del artículo 22, apartado 1, de la MFG establece que los Gobiernos de los Estados federados, en consulta con las asociaciones del Estado federado o con las organizaciones profesionales pueden recaudar conjuntamente de las centrales lecheras, los centros de recogida de leche y las estaciones de nata tasas de hasta 0,1 céntimo por kilogramo de leche entregada. Con arreglo a la segunda frase del artículo 22, apartado 1, de la MFG, los Gobiernos de los Estados federados, cuando sean requeridos para ello por las asociaciones del Estado federado o las organizaciones profesionales, pueden incrementar las tasas en conjunto hasta 0,2 céntimos por kilogramo de leche entregada si las tasas previstas en la primera frase no son suficientes para la ejecución de las tareas.
- (119) Los Gobiernos de los Estados federados recaudan la tasa lechera «en consulta» con las respectivas asociaciones del Estado federado. No obstante, la consulta es un modo de participación decisivamente más débil que el de «acuerdo». Mientras que «acuerdo» significa que para la adopción de un acto jurídico (para su legitimidad) debe contarse obligatoriamente con la conformidad de otra instancia (por ejemplo, órgano legislativo, autoridad), una decisión que haya de adoptarse en «consulta» con otra instancia, por el contrario, no depende necesariamente de la conformidad de esta. Esta distinción entre diferentes formas de participación se inscribe en algunos ámbitos del Derecho administrativo alemán <sup>(34)</sup>. Mientras que la primera frase del artículo 22, apartado 1, de la MFG establece

<sup>(32)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de noviembre de 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, apartado 23.

<sup>(33)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de noviembre de 2003, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, apartado 24.

<sup>(34)</sup> Véanse, por ejemplo, la tercera frase del artículo 37, apartado 2, del *Baugesetzbuch* (Reglamento de la construcción, BauGB); el artículo 17, apartados 1 y 2, el artículo 18, apartados 3 y 4, y el artículo 22, apartado 5, de la BNatSchG; y el artículo 2, apartado 7, el artículo 11, apartados 2 y 3, el artículo 12, apartado 7, el artículo 14, apartado 4, segunda frase, el artículo 26, apartado 3, y el artículo 35a, apartado 3, de la AEG. Véase en relación con el antiguo artículo 9 de la BNatSchG la sentencia del Tribunal Administrativo Federal de 29.4.1993, Az: 7 A 4/93, apartado 22 [«para una decisión en “consulta” no es necesario el consentimiento, a diferencia de una decisión en “acuerdo”. No implica más que la audiencia (consultiva) de la otra autoridad, la cual tiene entonces la oportunidad de dar a conocer su punto de vista en el procedimiento»], y en relación con el antiguo artículo 18, apartado 2, primera frase, inciso segundo, de la AEG, véanse las sentencias del Tribunal Federal Administrativo de 31 de octubre de 2000, Az: 11 VR 12/00, apartado 5 («la consulta con la solicitante, contemplada en el artículo 18, apartado 2, primera frase, inciso segundo, de la AEG, y que, a diferencia de un acuerdo, no exige el consentimiento ...»), y de 7 de febrero de 2005, Az: 9 VR 15/04, considerando 11 («... la consulta con la solicitante, necesaria solo después, [...] ha sido efectuada por la autoridad responsable de la autorización del plan al ofrecer a la solicitante [...] la oportunidad de presentar su punto de vista»).

la consulta como forma de participación de consulta, la *facultad* de recaudar la tasa y la *decisión* de hacerlo corresponde a los Gobiernos de los Estados federados <sup>(35)</sup>. Por el contrario, las asociaciones de los Estados federados son solamente «*invitadas*» a la *preparación y aplicación técnica* de las medidas que deban tomarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22 (artículo 14, apartado 1, de la MFG), y, a este respecto, se encuentran sometidos a la supervisión de las autoridades superiores del Estado federado (artículo 14, apartados 2 y 4, de la MFG).

- (120) La base jurídica para la *recaudación* de una tasa lechera en los distintos Estados federados alemanes es facilitada por los correspondientes reglamentos de tales Estados federados sobre las modalidades de recaudación de la tasa, incluido el importe de esta <sup>(36)</sup>. Por lo tanto, es el Estado (representado por el Gobierno del Estado federado correspondiente), el que regula la recaudación de la tasa. Tal como se explica en el anterior considerando 119, esto no se ve alterado por el hecho de que dichos reglamentos se adoptan en consulta con la respectiva asociación del sector lechero del Estado federado.
- (121) En el caso de autos, se recauda una tasa de las empresas privadas. Los ingresos de esta tasa van al presupuesto del Estado federado respectivo, antes de utilizarse para la financiación de las diversas medidas de ayuda y, con arreglo a la primera frase del artículo 22, apartado 3, de la MFG, deben gestionarse por separado dentro de él. Con arreglo al artículo 23 de los respectivos Reglamentos Financieros (véase el considerando 25), los gastos y los créditos de compromiso para los pagos a organismos ajenos a la administración del Estado federado a fin de lograr fines específicos (subvenciones) solo pueden incluirse en el presupuesto si el Estado federado tiene un interés notable por el logro de tales fines mediante dichos organismos, lo que no se conseguiría, o no en la medida necesaria, sin las subvenciones. Este requisito implica el interés del Estado por la aplicación de las medidas.
- (122) Como réplica a los argumentos presentados por las partes interesadas y por Alemania, la Comisión concluye lo siguiente:
- (123) La afirmación del MPBW de que el régimen de la tasa lechera no está asociado con ninguna carga para el presupuesto público en Baden-Wurtemberg (considerandos 60 a 63) está en primer lugar en contradicción con el hecho de que los recursos procedentes de la tasa lechera se indican en el presupuesto en un grupo de partidas propio (considerando 61). Por lo general, se acepta en principio que, incluso si los recursos utilizados para una subvención se obtienen de un canon o tasa (con destino específico) pagados por particulares, existe un coste para el presupuesto público y, por tanto, se utilizan recursos estatales cuando tales recursos van en primer lugar al presupuesto. A este respecto, existe una diferencia significativa con el asunto *PreussenElektra*, citado por el MPBW, en el sentido de que allí se trataba de un sistema de remuneración mínima, cuyos recursos financieros no entraban nunca en el presupuesto del Estado ni eran objeto de ninguna otra forma de control estatal otra forma, el Estado ejercía el control sobre ellas (ni siquiera en forma de encomienda de terceros). Por consiguiente, el uso de recursos estatales en dicho caso quedaba excluido <sup>(37)</sup>.
- (124) Por otra parte, de la mera circunstancia de que, para llevar a cabo las pruebas de calidad de la leche, el MPBW no haya recibido ningún pago procedente de ingresos fiscales o de otros ingresos estatales, aparte de los recursos procedentes de la tasa lechera, no puede deducirse que los pagos en cuestión no constituyan recursos estatales. Con arreglo a la práctica decisoria de la Comisión en este ámbito, las medidas financiadas exclusivamente con recursos parafiscales se consideran constitutivas de ayuda en el sentido de la primera frase del artículo 107, apartado 1, del TFUE <sup>(38)</sup>.
- (125) Con respecto a la afirmación de la LVN de que las asociaciones de los Estados federados deciden efectivamente sobre la recaudación de la tasa en las centrales lecheras (considerandos 82 a 86 y 91), la Comisión considera que es el Estado federal el que, sobre la base del artículo 22, apartado 1, de la MFG (es decir, por la legislación), ha permitido a los Gobiernos de los Estados federados recaudar la tasa lechera. Dicha disposición establece, entre otras cosas, que la tasa lechera puede ascender normalmente a 0,1 céntimos/kg y que los Gobiernos de los Estados federados, *previa solicitud* de la asociación del Estado federado o de las organizaciones profesionales en conjunto pueden aumentar la tasa hasta 0,2 céntimos por kilogramo de leche entregada.

<sup>(35)</sup> Véase también la sexta frase del artículo 22, apartado 1, de la MFG con referencia a las «competencias» de los Gobiernos de los Estados federados (y la posibilidad de delegarlas en las autoridades superiores del Estado federado) y el artículo 23, apartado 2, de la MFG, según el cual el cobro de las tasas se efectúa de conformidad con las disposiciones del *Abgabenordnung* (Código fiscal alemán, AO), lo que a su vez requiere la adopción de una notificación tributaria o acto administrativo similar (véanse los artículos 122 y 251 del AO). Por el contrario, según el artículo 14, apartado 3, de la MFG, no se le puede transferir a la asociación del Estado federado ninguna función pública.

<sup>(36)</sup> En el caso de Baden-Wurtemberg: — *Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen* (Reglamento relativo a la percepción de tasas en relación con la industria láctea), de 18 de mayo de 2004, (GBl., p. 350), derogado por el *Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Aufhebung der Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen* (Reglamento del Ministerio de Asuntos Rurales y Protección de los Consumidores por el que se deroga el Reglamento relativo a la percepción de tasas en relación con la industria láctea), de 14 de febrero de 2013.

En el caso de Baviera: *Verordnung über eine Umlage für Milch* (Reglamento relativo a la tasa lechera, BayMilchUmlV), de 17 de octubre de 2007 (GVBl 2007, p. 727), modificado en último lugar por el Reglamento de 29 de noviembre de 2012.

<sup>(37)</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, apartados 7 y 8; sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2014, *Grecia/Comisión*, T-52/12, ECLI:EU:T:2014:677, apartados 119 y 120; sobre la delimitación de *PreussenElektra*, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2014, *Austria/Comisión*, T-251/11, ECLI:EU:T:2014:1060, apartados 56-71, 82.

<sup>(38)</sup> Véase, entre otras, la Decisión SA.35932 (2013/N) Países Bajos — Fonds teeltangelegenheden, considerandos 31 a 35.

- (126) Por otra parte, en el artículo 22, apartado 2, puntos 1 a 6, de la MFG se estipulan los fines para los que pueden utilizarse los recursos de la tasa lechera.
- (127) En virtud de la tercera frase del artículo 22, apartado 3, de la MFG, las asociaciones del Estado federado o a las organizaciones profesionales deben simplemente consultarse.
- (128) Esto indica que, aunque es cierto que el Estado (a nivel federal) ha concedido a las asociaciones de los Estados federados determinados derechos de participación, ha establecido no obstante un marco jurídico claro al fijar el importe de los tipos de la tasa lechera y el destino de los recursos, sobre lo que en último lugar deben pronunciarse los respectivos Gobiernos de los Estados federados (o, por delegación suya, las autoridades superiores de estos). Por ejemplo, no sería posible que, a petición de las asociaciones del Estado federado, el tipo de la tasa se elevara a más de 0,2 céntimos por kilogramo ni que los recursos se utilizaran para fines distintos de los establecidos en artículo 22, apartado 2, puntos 1 a 6, de la MFG. Por otra parte, la obligación de consulta en cuanto a la utilización de los recursos (artículo 22, apartado 3, tercera frase, de la MFG) no implica en modo alguno que deban seguirse las opiniones de los consultados. La decisión final en cuanto a la utilización de los recursos recae en las autoridades del Estado federado correspondiente, es decir, en el Estado.
- (129) Aquí radica una diferencia esencial con el asunto *Doux Élevage*, citado por la LVN. La recaudación de la tasa lechera y la asignación de los recursos correspondientes están reguladas por el Estado a dos niveles: federal y de Estado federado. En Alemania, el legislador no solo ha consagrado la competencia de los gobiernos de los Estados federados para recaudar la tasa, sino que también, por ley federal, ha limitado el margen disponible para disponer al nivel de los Estados federados de los recursos generados por las tasas. Las asociaciones del Estado federado no pueden, por ejemplo mediante una solicitud, tratar de modificar los objetivos de la ayuda establecidos en el artículo 22, apartado 2, puntos 1 a 6, de la MFG. Una restricción estatal de esta naturaleza no formaba parte de las circunstancias de base de los asuntos *Val'Hor* y *Doux Élevage*.
- (130) Por otra parte, la MFG tampoco puede entenderse solo como medio de satisfacer intereses puramente económicos de las organizaciones sectoriales. Si bien el artículo 14 de la MFG dispone que en los órganos de la asociación deben estar representadas las organizaciones profesionales de la agricultura, de las centrales lecheras y de la distribución lechera, en la medida en que deseen participar, por otra parte tiene que haber en ellos una representación adecuada de los consumidores. Con estos requisitos de participación y representación, el legislador (es decir, el Estado) garantiza que, al perseguir los objetivos de carácter público a que se refiere la MFG, estén representados de la forma más amplia posible todos los intereses, lo cual va más allá de la mera promoción de un sector económico.
- (131) Contrariamente al asunto *Doux Élevage*, los objetivos de promoción establecidos en la MFG no son los fijados y perseguidos por las propias organizaciones sectoriales <sup>(39)</sup>. En particular los objetivos fijados en el artículo 22, apartado 2, punto 1 [«Fomento y conservación de la calidad sobre la base de determinadas disposiciones adoptadas en virtud del artículo 10 de la presente Ley o del artículo 37 de la *Milchgesetz* (Ley de la leche) de 31 de julio de 1930 (Reichsgesetzbl. I, p. 421)»] y punto 2 («Mejora de la higiene en el ordeño, la entrega, la elaboración y transformación y la comercialización de la leche y los productos lácteos»), presentan características que, a diferencia del asunto *Doux Élevage*, forman parte de una política fijada por las autoridades estatales <sup>(40)</sup> y se refieren a funciones públicas que, según el artículo 14, apartado 3, de la MFG, *a priori* no pueden transferirse a las asociaciones de los Estados federados.
- (132) También en contraste con el asunto *Doux Élevage*, en caso de impago de las tasas lecheras en cuestión, no se aplica el procedimiento judicial civil o comercial ordinario para su cobro <sup>(41)</sup>. Esto se debe a que el artículo 23, apartado 2, de la MFG dispone que el cobro de las tasas puede acogerse a lo establecido en el Código fiscal alemán y sus disposiciones de aplicación. En sus respectivos reglamentos de recaudación de la tasa lechera, los Estados federados en cuestión han establecido ese cobro de acuerdo con el Código fiscal alemán y sus disposiciones de aplicación <sup>(42)</sup>. El Código fiscal alemán debe asignarse, dentro del sistema jurídico alemán, al Derecho público. Por el contrario, las deudas públicas se ejecutan judicialmente en Alemania a través de la vía administrativa del Derecho civil. La vía administrativa representa, frente a la vía judicial, el método más efectivo de ejecución, porque las propias autoridades públicas pueden obtener un título de ejecución mediante la adopción de un acto administrativo <sup>(43)</sup>, mientras que en el caso de las deudas de Derecho civil solo se consigue por vía judicial <sup>(44)</sup>. Esto indica que el Estado está interesado en una recaudación (y, en su caso, en un cobro) eficaz y completo, en la medida de lo posible, de las tasas debidas, con el fin de garantizar la realización oportuna de los objetivos estatales financiados con la tasa.

<sup>(39)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2013, *Doux Élevage*, C-677/2011, ECLI:EU:C:2013:348, apartado 40.

<sup>(40)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2013, *Doux Élevage*, C-677/2011, ECLI:EU:C:2013:348, apartado 31.

<sup>(41)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2013, *Doux Élevage*, C-677/2011, ECLI:EU:C:2013:348, apartado 32.

<sup>(42)</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 6, apartado 3, del Reglamento relativo a la tasa lechera (BayMilchUmlV) de 17 de octubre de 2007.

<sup>(43)</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 5 del Reglamento relativo a la tasa lechera (BayMilchUmlV) de 17 de octubre de 2007.

<sup>(44)</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, apartados 41 y 56.



- (133) Así pues, estos argumentos contradicen la afirmación de la LVN de que la tasa lechera constituye recursos que no son fondos estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (134) Por consiguiente, debe considerarse que los ingresos procedentes de la tasa en cuestión se encuentran bajo control público <sup>(45)</sup> y que las medidas financiadas con los recursos de la tasa lechera se conceden mediante recursos estatales y son atribuibles al Estado.
- (135) Por otra parte, esto es aún más cierto por lo que se refiere a los créditos presupuestarios generales destinados en Baviera a la financiación de las pruebas de calidad de la leche en cuestión. En este caso se trata asimismo de fondos estatales en el sentido de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE.

#### Ventaja selectiva/Empresas

- (136) Los beneficiarios de los pagos con fondos estatales son en primer lugar el MPBW y el MPBY. Estos organismos llevan a cabo pruebas de laboratorio por encargo estatal. No obstante, estas pruebas redundan en última instancia en beneficio de las centrales lecheras, ya que son ellas las que están obligadas por ley a controlar la leche que se les entrega. Las pruebas de laboratorio suponen, por tanto, servicios prestados por el MPBW y el MPBY también a las centrales lecheras. Las centrales lecheras pueden, por lo tanto, considerarse beneficiarias de unas ayudas concedidas en forma de prestaciones en especie. No cabe duda de que las centrales lecheras son empresas en el sentido de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE. En este sentido se concede dicha posible ventaja también solo a «determinadas empresas», ya que, junto al sector de las centrales lecheras, existen otros muchos sectores económicos en Alemania que no se benefician de las medidas en cuestión. Por tanto, la posible ventaja conferida es selectiva.
- (137) Con arreglo al artículo 1, apartado 1, del MGV, las centrales lecheras, como compradores profesionales de leche, están obligadas a comprobar o hacer que se compruebe la calidad de toda la leche cruda. Igual que en caso de comprobación por sí mismas, en el que los costes recaen necesariamente en las centrales lecheras, los costes de las pruebas en caso de encargo a un organismo de ensayo deben considerarse costes de explotación habituales que las empresas afectadas, es decir, las centrales lecheras, deben soportar normalmente al estar obligadas por la normativa nacional. Por lo tanto, la Comisión asume que las centrales lecheras de Baden-Wurtemberg reciben una ventaja por el reembolso de los costes de las pruebas de laboratorio mediante recursos procedentes de la tasa, y las de Baviera mediante recursos procedentes de la tasa y créditos presupuestarios generales, ventaja que, como se explica en el considerando 136, tiene carácter selectivo.
- (138) En este contexto, debe examinarse también si las pruebas de laboratorio realizadas están relacionados con actividades económicas.
- (139) Alemania alega que los organismos de ensayo que participan en la realización de las pruebas de calidad de la leche desempeñen funciones públicas (véase el considerando 26). Las pruebas de calidad de la leche se efectúan realmente en virtud de normas de Derecho público, en concreto el MGV. Es cierto que la obligación de llevar a cabo las pruebas, establecida en el artículo 1, apartado 1, del MGV, persigue un objetivo público (garantizar la calidad de la leche, véase el artículo 10 de la MFG) y puede imponerse por imperativo público mediante disposiciones de Derecho penal administrativo. Sin embargo, no puede concluirse de ello que la financiación de las pruebas de calidad de la leche mediante esta tasa no está vinculada a las actividades económicas ejercidas por las empresas <sup>(46)</sup>. Más bien, se trata de uno de los numerosos requisitos reglamentarios (por ejemplo, seguridad de los productos, protección del medio ambiente, etc.) que los operadores económicos (en este caso, las centrales lecheras) deben cumplir en el ejercicio de sus actividades económicas. Por otra parte, las pruebas de calidad de la leche no constituyen ninguna actividad que forme parte de las funciones esenciales del Estado en el sentido del punto 16 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general <sup>(47)</sup>.
- (140) El artículo 1, apartado 1, del MGV es la base jurídica de la obligación de realizar las pruebas que recae en las centrales lecheras. A dicha obligación de realizar las pruebas se asocia la de asumir los costes de esta realización, es decir, los costes que las pruebas de laboratorio suponen para los organismos de control de la leche (véase el considerando 137). Esto se desprende claramente del hecho de que la realización de los controles es un requisito previo para las centrales lecheras puedan vender la leche objeto de tales controles. Sin embargo, las empresas deben soportar como costes de explotación habituales los costes que tienen para comercializar sus productos. En consecuencia, en otros Estados federados distintos de Baden-Wurtemberg y Baviera, en los que también es

<sup>(45)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2013, *Doux Élevage*, C-677/2011, ECLI:EU:C:2013:348, apartados 32, 35 y 38.

<sup>(46)</sup> Véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 2015, *Bélgica/Comisión*, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, apartado 96, según la cual «el hecho de que la normativa nacional imponga cargas a las empresas, necesariamente ligadas por tanto al ejercicio por el Estado miembro interesado de sus prerrogativas de poder público, no impide que esas cargas sean calificadas como “cargas que pesan normalmente sobre el presupuesto de una empresa”».

<sup>(47)</sup> DO C 8 de 11.1.2012, p. 4.

aplicable el MGV, a las centrales lecheras afectadas no se les reembolsan los costes de estos controles mediante recursos procedentes de la tasa lechera, es decir, que no quedan exentas de tales costes, que en principio deben soportar. La venta de leche por las centrales lecheras constituye sin duda una actividad económica. Con el reembolso de los gastos de los análisis mediante recursos procedentes de la tasa, las centrales lecheras de Baden-Wurtemberg y Baviera quedan, por tanto, exentas de unos costes que normalmente deberían pagar ellas mismas en el ejercicio de sus actividades económicas.

- (141) Por lo que se refiere a la alegación de Alemania de que el Derecho federal no es el marco de referencia para determinar quién debe sufragar los costes de las centrales lecheras y, por tanto, no puede ser la base de la selectividad (considerandos 31 a 38), ha de considerarse que la obligación de realizar las pruebas, de la que deriva la obligación de asumir los costes correspondientes, se regulan en última instancia mediante el Derecho federal, en particular en el artículo 1, apartado 1, del MGV.
- (142) Como se ha señalado anteriormente, el artículo 1, apartado 1, del MGV dispone que las centrales lecheras deben efectuar controles de la leche que se les entrega (véanse también los considerandos 139 y 142). Es cierto que el artículo 6 del MGV confiere determinadas competencias a los Estados federados, en particular en lo que se refiere a la toma de muestras en virtud del artículo 2 del MGV; sin embargo, estas disposiciones no pueden ir en menoscabo del resto del MGV y, en concreto, de su artículo 1.
- (143) En el mismo contexto, sobre la cuestión de la delimitación de competencias entre las autoridades federales y los Estados federados, Alemania se remite al artículo 10, apartado 2, de la MFG (considerando 37). Esta disposición establece que los Gobiernos de los Estados federados pueden adoptar normas sobre las pruebas de calidad de la leche en la medida en que el Ministerio federal no haya adoptado normas al respecto. Como se ha indicado anteriormente, esto es lo que ha hecho justamente el Ministerio federal competente mediante el MGV. Por una parte, los Gobiernos de los Estados federados están facultados a recaudar tasas en virtud del artículo 22, apartado 1, frase primera, de la MFG. No obstante, la MFG limita al mismo tiempo la autonomía de los Estados federados, en la medida en que establece límites respecto al importe de la tasa y a las medidas que pueden financiarse con arreglo al artículo 22, apartado 2, puntos 1 a 6.
- (144) Por lo que respecta al asunto *Portugal/Comisión*, citado por Alemania en este contexto <sup>(48)</sup> (considerandos 31 a 38), la Comisión señala que en dicho caso se trataba de un sistema de imposición diferenciado, del que se distingue claramente el presente caso. Si por lo demás se extrapolaran a las presentes circunstancias, como pretende Alemania, las conclusiones del asunto *Portugal/Comisión*, tendría que considerarse como marco de referencia en el sentido del apartado 64 de dicho asunto caso sería la antes citada obligación de sufragar los costes establecida en el artículo 1, apartado 1, del MGV. Sin embargo, este marco de referencia fue regulado precisamente a nivel federal, es decir, por el «Gobierno central» en los términos utilizados en el asunto *Portugal/Comisión*. El reembolso de los costes en cuestión mediante recursos procedentes de la tasa lleva, por tanto, siguiendo un razonamiento contrario al del apartado 64, a una ventaja selectiva.
- (145) La Comisión considera, además, que la existencia de una ventaja selectiva no puede refutarse alegando que las centrales lecheras ya han pagado por medio de la tasa lechera abonada el contravalor de las pruebas realizadas. En efecto, la Comisión rechaza la alegación presentada por Alemania y el MPBW de que la tasa corresponde al coste económico real de las prestaciones efectuadas a cambio (considerando 39). Como se desprende del punto 2.6 de la Decisión de incoar el procedimiento, los recursos procedentes de la tasa lechera sirven para financiar una amplia variedad de diferentes submedidas. Está en la naturaleza de las submedidas que el beneficio que cada empresa individual obtiene de las submedidas específicas no es necesariamente equivalente a las cantidades abonadas previamente en concepto de tasa. Además, en el caso de Baviera, la financiación no solo se hace con recursos procedentes de la tasa, sino también con recursos adicionales procedentes del presupuesto general, por lo que en principio queda excluida la «compensación».
- (146) Por consiguiente, la Comisión considera que las centrales lecheras de Baden-Wurtemberg y Baviera obtienen una ventaja selectiva por el reembolso, mediante recursos procedentes de la tasa, de los costes correspondientes a las pruebas de calidad de la leche.

### Falseamiento de la competencia y efecto sobre los intercambios

- (147) Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la mejora de la posición competitiva de una empresa mediante la concesión de una ayuda estatal implica en general un falseamiento de la competencia en relación con las empresas competidoras, puesto que estas no se benefician de tal ayuda <sup>(49)</sup>. Cada ayuda para una empresa activa en un mercado en el que existen intercambios comerciales dentro de la Unión puede afectar al comercio entre los Estados miembros <sup>(50)</sup>, incluso cuando la empresa beneficiaria no participa en absoluto en el comercio

<sup>(48)</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006, *Portugal/Comisión*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

<sup>(49)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, *Philip Morris Holland BV/Comisión*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, apartados 11-12.

<sup>(50)</sup> Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988, *República Francesa/Comisión*, 102/87, ECLI:EU:C:1988:391.

intracomunitario <sup>(51)</sup>. En el período 2001-2012 el comercio de productos agrícolas dentro de la Unión alcanzó un importante volumen. Por ejemplo, el valor de las importaciones y exportaciones intracomunitarias, respectivamente hacia y desde Alemania, de productos comprendidos en la partida 0401 de la nomenclatura combinada (leche y nata (crema), sin concentrar, sin adición de azúcar ni otro edulcorante) <sup>(52)</sup> ascendió en 2011 a 1 200 millones de euros y a 957 millones de euros, respectivamente <sup>(53)</sup>.

- (148) Las medidas examinadas en la presente Decisión estaban destinadas a apoyar actividades en el sector agrario, y en particular las actividades de las centrales lecheras. Según lo descrito anteriormente, existía un importante volumen de intercambios comerciales dentro de la Unión en relación con los productos de las centrales lecheras. Por consiguiente, la Comisión considera que las medidas en cuestión podían afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.
- (149) Habida cuenta del elevado volumen de los intercambios de productos agrícolas, se puede suponer, por lo tanto, que las submedidas en cuestión falseaban o amenazaban falsear la competencia y podían afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

### Ayuda existente o ayuda nueva

- (150) De conformidad con el artículo 108, apartado 1, del TFUE, la Comisión, junto con los Estados miembros, debe examinar permanentemente los regímenes de ayudas existentes. A tal fin, la Comisión puede obtener de los Estados miembros toda la información necesaria para el examen de los regímenes de ayudas existentes y, en caso necesario, proponer medidas adecuadas.
- (151) En el artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento (CE) n° 659/1999 se define como «ayuda existente» toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del Tratado en el Estado miembro respectivo y siga siendo aplicable con posterioridad a dicha entrada en vigor.
- (152) No obstante, de conformidad con el artículo 1, letra c), del Reglamento (CE) n° 659/1999, cualquier modificación de una ayuda existente la convierte en «nueva ayuda». El artículo 4 del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión <sup>(54)</sup> define como «modificación de una ayuda existente» cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado común.
- (153) Según la jurisprudencia <sup>(55)</sup>, solo en el supuesto de que la modificación afecte al régimen inicial en su propia esencia resulta dicho régimen transformado en un régimen de ayudas nuevas. Pues bien, no existe una tal modificación sustancial cuando el elemento nuevo puede disociarse claramente del régimen inicial.
- (154) De conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE, toda nueva ayuda debe notificarse a la Comisión y no puede ejecutarse hasta que haya sido aprobada por esta (obligación de suspensión).
- (155) De conformidad con el artículo 1, letra f), del Reglamento (CE) n° 659/1999, es ilegal cualquier nueva ayuda que se lleve a efecto contraviniendo lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE.
- (156) Sobre la base de la MFG y en el marco de las competencias que tiene conferidas, el Ministerio federal competente y los Estados federados alemanes (véase el considerando 24 más arriba) han adoptado medidas de ejecución que constituyen las bases jurídicas de las medidas examinadas en la presente Decisión. Con la excepción de la MFG propiamente dicha (que es solo una ley marco y una disposición de habilitación de los sistemas de los Estados federados, pero que en sí misma no contempla ningún derecho a recibir apoyo financiero), las autoridades alemanas no han presentado información alguna que demuestre que existía una base jurídica adoptada antes de

<sup>(51)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2015, Eventech Ltd/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, apartado 67.

<sup>(52)</sup> Reglamento de Ejecución (UE) n° 927/2012 de la Comisión, de 9 de octubre de 2012, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DO L 304 de 31.10.2012, p. 1).

<sup>(53)</sup> Fuente: Eurostat.

<sup>(54)</sup> Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

<sup>(55)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 2002, Gibraltar/Comisión, T-195/01 y T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, apartado 111.

1958 y que siguiera siendo aplicable con su contenido original durante el período de investigación. Los reglamentos aplicables en cada caso sobre la recaudación de la tasa datan de 2004 (Baden-Wurtemberg) y 2007 (Baviera) (véase el considerando 24). La base jurídica para la utilización de los recursos son los reglamentos financieros de los Estados federados, que, por lo que se refiere a dicha utilización, deben respetar el marco del artículo 22, apartado 2, de la MFG. Sobre esta base, las autoridades regionales autorizan en cada ejercicio presupuestario la utilización de recursos mediante una decisión de utilización. Por tanto, las medidas en cuestión constituyen ayudas nuevas sujetas a la obligación de notificación, con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE. Dado que Alemania no lo ha notificado nunca, el régimen de ayudas en cuestión es ilegal (artículo 1, letra f), del Reglamento (CE) n° 659/1999).

- (157) En consecuencia, no es necesario examinar la alegación de Alemania de que las submedidas BW 1 y BY 1 en cuestión no entran en la definición de medidas pertinentes (considerandos 50 a 56), ya que esta afirmación se basa en la hipótesis de que las submedidas constituyen en principio ayudas existentes, lo que, como se ha explicado anteriormente, no es el caso.

### **Evaluación de la compatibilidad de las pruebas de calidad de la leche**

- (158) Las ayudas concedidas entre el 28 de noviembre de 2001 y el 31 de diciembre de 2006 con el fin de reembolsar los costes de las pruebas de calidad de la leche fueron examinadas por la Comisión sobre la base de las Directrices comunitarias 2000-2006 y, en el contexto de la Decisión de 17 de julio de 2013 (C(2013) 4457 final), declaradas compatibles con el mercado interior (considerandos 162 a 165 de la Decisión positiva).

### **Normas aplicables**

- (159) Según el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas pueden ser consideradas compatibles con el mercado interior, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.
- (160) Según la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales <sup>(56)</sup>, toda ayuda estatal ilegal en el sentido del artículo 1, letra f), del Reglamento (CE) n° 659/1999 debe examinarse con arreglo a las normas vigentes en el momento de la concesión de la ayuda.
- (161) Las ayudas concedidas desde el 1 de enero de 2007 se evalúan a la luz de las Directrices de 2007-2013.
- (162) En la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión expresaba sus dudas en cuanto a si las ayudas concedidas en relación con las pruebas de la calidad de la leche desde el 1 de enero de 2007 pueden considerarse compatibles con el mercado interior (considerandos 166 y 167 de la Decisión de incoar el procedimiento).
- (163) Como ya se ha indicado en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión opina que las ayudas para los controles de rutina de la leche no cumplen las condiciones del apartado 109 de las Directrices de 2007-2013, en relación con el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1857/2006. En efecto, esta última disposición establece expresamente que las ayudas consistentes en el reembolso de los costes de tales controles de rutina no pueden ser compatibles con el mercado interior.
- (164) Contrariamente a la opinión expresada por Alemania en sus observaciones (considerando 53), la Comisión considera que entre los costes de los «controles de rutina de la calidad de la leche» a los que se hace referencia en el artículo 16, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1857/2006, también se incluyen los costes de la realización de las pruebas de la calidad de la leche, objeto de la presente Decisión. Es cierto que el artículo 16, apartado 1, letra b), dispone en principio que las ayudas para el reembolso de los «costes de las pruebas realizadas por terceros o en nombre de ellos para determinar la calidad genética o el rendimiento del ganado» son compatibles con el mercado interior.
- (165) Sin embargo, la explícita excepción negativa del artículo 16, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1857/2006 en lo que atañe a las ayudas a los controles de rutina de la calidad de la leche debe entenderse, en opinión de la Comisión, de manera más amplia, ya que esta disposición claramente permite deducir que la intención del legislador es excluir la compatibilidad de dichas ayudas con el mercado interior.

<sup>(56)</sup> DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

- (166) Los controles de la calidad de la leche se refieren a la calidad de la leche como tal, es decir, a las características microbiológicas de la leche. En todo caso, estas características no están directamente relacionadas con la calidad genética o el rendimiento del ganado. A las características microbiológicas se añaden justamente también las que se determinan en el marco de las pruebas de calidad de la leche (por ejemplo, contenido de materia grasa o de células somáticas).
- (167) La excepción contemplada en el artículo 16, apartado 1, letra b), está destinada, fundamentalmente, a rechazar la compatibilidad con el mercado interior de todos los controles de rutina de la calidad de la leche, ya que los costes correspondientes forman parte de los costes de explotación normales de las empresas. Las ayudas consistentes en el reembolso de los costes de explotación tienen un efecto muy importante de falseamiento del mercado interior <sup>(57)</sup>.
- (168) A este respecto, la Comisión recuerda la prohibición general de concesión de ayudas establecida en el artículo 107, apartado 1, del TFUE. Se encuentran excepciones a esta prohibición general en el artículo 107, apartados 2 y 3, del TFUE, en relación con normas de compatibilidad en forma de reglamentos, directrices, etc. Sin embargo, para el período 2007-2013, no existía tal norma de compatibilidad aplicable a los controles de rutina de la leche (independientes de una determinada calidad y no con el fin de mejorar la calidad). En consecuencia, Alemania, aparte de una indicación a la anterior compatibilidad según las Directrices comunitarias de 2000-2006, tampoco ha alegado ninguna norma de compatibilidad para el período en cuestión. En cambio, del artículo 16, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1857/2006 se puede deducir con exactitud la intención del legislador de excluir expresamente la compatibilidad con el mercado interior. Ya en la sección 13.3 de las Directrices comunitarias de 2000-2006 se decía que se habían incrementado mucho los controles rutinarios realizados durante el proceso de producción, que el coste de tales controles se había convertido en un componente normal de los costes de producción y que, debido al efecto directo que tienen los costes de control de la calidad sobre los de producción, las ayudas a este respecto planteaban un peligro real de falseamiento de la competencia. Es cierto que con arreglo a la misma disposición pueden concederse ayudas para controles efectuados por terceros o en nombre de terceros, por ejemplo por las autoridades competentes o por instancias que actúen en nombre de tales autoridades. Sin embargo, en virtud de las Directrices de 2007-2013, el legislador, teniendo en cuenta el riesgo de falseamiento de la competencia, ha declarado que las ayudas a favor de los controles de rutina de la calidad de la leche son incompatibles con el mercado interior. A la luz de esta clara decisión del legislador, no cabe realizar ninguna declaración de compatibilidad basada directamente en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (169) El que la Comisión haya considerado que los controles de la calidad de la leche, objeto de la presente Decisión, realizados durante el período 2001-2006 eran compatibles con el mercado interior no puede conducir automáticamente, como sostiene Alemania (considerando 60), a considerar que estas ayudas siguen siendo compatibles con el mercado interior en el período posterior de 2007-2013. Así, del artículo 108, apartado 1, del TFUE se desprende que el mercado interior está evolucionando progresivamente y que la Comisión puede tener en cuenta esta evolución mediante la modificación de las directrices sobre ayudas estatales y otras normas sobre ayudas estatales (por ejemplo, los reglamentos de exención) a fin de garantizar el funcionamiento del mercado interior. Es intrínseco a las normas de compatibilidad de carácter temporal, como las directrices adoptadas en el ámbito agrario, que las directrices sobre ayudas estatales o los reglamentos de exención posteriores, no coincidan necesariamente con el contenido de la normativa anterior.
- (170) A la luz de lo anterior, la Comisión concluye que son incompatibles con el mercado interior las ayudas para el período 2007-2013 en relación con los controles de calidad de la leche, financiadas en el caso de la submedida BW 1 exclusivamente con recursos procedentes de la tasa lechera y en el caso de la submedida BY con recursos procedentes de la tasa lechera y con créditos presupuestarios generales.

#### 4. CONCLUSIÓN

- (171) Según el artículo 15, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999, las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas están sujetas a un plazo de prescripción de diez años. Según el artículo 15, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 659/1999, cualquier acción emprendida por la Comisión respecto a la ayuda ilegal interrumpe el plazo de prescripción.

<sup>(57)</sup> Véase también en este sentido el considerando 17 del Reglamento (CE) n° 1857/2006, según el cual las ayudas «no deberían tener como única consecuencia la reducción permanente o periódica de los costes de explotación que tendría que soportar, en condiciones normales, el beneficiario».

- (172) Tras la presentación del informe anual de 2010 sobre las ayudas estatales en el sector agrario de Alemania, la Comisión solicitó a este país, mediante carta de 28 de noviembre de 2011, información adicional sobre el régimen. Esta acción de la Comisión interrumpió el plazo de prescripción. Dado que la Comisión, mediante la Decisión positiva, ya consideraba que los controles de la calidad de la leche en cuestión eran compatibles con el mercado interior durante el período comprendido entre el 28 de noviembre de 2001 y el 31 de diciembre de 2006, y que entre el 31 de diciembre de 2006 y el 28 de noviembre de 2011 habían pasado menos de diez años, el período al que se refiere la presente Decisión comienza el 1 de enero de 2007.
- (173) La Comisión concluye que Alemania concedió ayudas de forma ilegal, en infracción de los artículos 107 y 108 del TFUE, las cuales, en la medida en que se concedieron a partir del 1 de enero de 2007 (véanse los considerandos 160 y 164), no son compatibles con el mercado interior. Estas ayudas se concedieron en el caso de Baden-Wurtemberg exclusivamente con recursos procedentes de la tasa lechera de acuerdo con la MFG y en el caso de Baviera con recursos de la tasa lechera y con créditos presupuestarios generales.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

#### *Artículo 1*

Son incompatibles con el mercado interior en el período desde el 1 de enero de 2007 las ayudas estatales que Alemania ha concedido en relación con los controles de la calidad de la leche efectuados en los Estados federados de Baden-Wurtemberg y Baviera, en violación de lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE, y en favor de las empresas del sector de la leche afectadas de los citados Estados federados.

#### *Artículo 2*

1. Alemania deberá proceder a recuperar de los beneficiarios las ayudas incompatibles concedidas en virtud del régimen contemplado en el artículo 1.
2. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva.
3. Los intereses se calcularán como interés compuesto de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) nº 794/2004 y el Reglamento (CE) nº 271/2008 de la Comisión <sup>(58)</sup>, que modifica el Reglamento (CE) nº 794/2004.
4. Alemania cancelará todos los pagos pendientes de las ayudas mencionadas en el artículo 1 con efectos desde la fecha de adopción de la presente Decisión.

#### *Artículo 3*

1. La recuperación de las ayudas concedidas en virtud del régimen contemplado en el artículo 1 será inmediata y efectiva.
2. Alemania ejecutará la presente Decisión dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de su notificación.

#### *Artículo 4*

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Alemania transmitirá a la Comisión la siguiente información:
  - a) la lista de beneficiarios que han recibido ayudas en virtud del régimen contemplado en el artículo 1 y el importe total de las ayudas recibidas por cada uno de ellos en virtud de dicho régimen;

<sup>(58)</sup> Reglamento (CE) nº 271/2008 de la Comisión, de 30 de enero de 2008, que modifica el Reglamento (CE) nº 794/2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 82 de 25.3.2008, p. 1).

- b) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse de cada beneficiario;
- c) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas o previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
- d) documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen la ayuda.

2. Alemania mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que haya concluido la recuperación de las ayudas concedidas con arreglo al régimen contemplado en el artículo 1. A petición de la Comisión, presentará inmediatamente información sobre las medidas ya adoptadas o previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de las ayudas e intereses ya recuperados de los beneficiarios.

#### *Artículo 5*

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania. Se insta a Alemania a transmitir sin demora una copia de la presente Decisión a los beneficiarios de la ayuda.

Hecho en Bruselas, el 18 de septiembre de 2015.

*Por la Comisión*  
Phil HOGAN  
*Miembro de la Comisión*

---