



Prensa e Información

Tribunal General de la Unión Europea
COMUNICADO DE PRENSA n.º 97/21
Luxemburgo, 9 de junio de 2021

Sentencia en el asunto T-47/19
Dansk Erhverv/Comisión

El Tribunal General anula la Decisión de la Comisión en la que se declaró que la falta de cobro de un depósito sobre determinados envases de bebidas vendidas por comercios fronterizos alemanes a clientes domiciliados en Dinamarca no constituye una ayuda de Estado

La Comisión no podía superar, en la fase previa de examen, todas las serias dificultades encontradas para determinar si la falta de cobro del depósito constituye una ayuda de Estado

La normativa federal alemana «VerpackV»¹ transpone la Directiva 94/62, relativa a los envases y residuos de envases.² Para determinados envases de bebidas de un solo uso, este Reglamento establece un sistema de depósito, que incluye el impuesto sobre el valor añadido (IVA), que debe cobrarse en todas las fases de la cadena de distribución hasta la venta al consumidor final y cuyo importe debe restituirse una vez devuelto el envase. La falta de cobro de dicho depósito constituye una infracción administrativa que puede ser sancionada con una multa de un importe máximo de 100 000 euros.

Conforme al reparto de competencias establecido en la Ley Fundamental alemana, la aplicación de esta normativa es responsabilidad de las autoridades regionales, que pueden exigirla mediante orden administrativa o imponiendo multas. En este contexto, las autoridades de Schleswig-Holstein y Mecklemburgo-Pomerania Occidental (Alemania) habían considerado que la obligación de cobrar el depósito no se aplicaba a los comercios fronterizos si las bebidas se vendían exclusivamente a clientes domiciliados en Dinamarca y si estos se comprometían por escrito (firmando una declaración de exportación) a consumir dichas bebidas y a eliminar su envase fuera del territorio alemán.

Al considerar que esta exención de cobrar el depósito sobre los envases de bebidas de un solo uso equivalía a conceder una ayuda ilegal e incompatible con el mercado interior a un grupo de empresas de venta al por menor del norte de Alemania, Dansk Erhverv, una asociación profesional que representa los intereses de empresas danesas, había presentado una denuncia en materia de ayudas de Estado ante la Comisión. Al término de la fase previa de examen, la Comisión adoptó una decisión en la que declaró que las medidas controvertidas, a saber, no cobrar el depósito, no percibir el IVA correspondiente al depósito y no imponer una multa a las empresas que no cobren el depósito, no constituyen una ayuda de Estado a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.³

El 23 de enero de 2019, Dansk Erhverv interpuso un recurso de anulación contra dicha Decisión. En el examen de este recurso, el Tribunal General de la Unión Europea aporta importantes precisiones, por un lado, sobre la articulación de las disposiciones relativas a las ayudas de Estado con otras disposiciones del Derecho de la Unión o de Derecho nacional y, por otro lado, sobre las consecuencias que deben extraerse, en materia de multas, de la existencia de

¹ El Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) es un Reglamento de 21 de agosto de 1998 relativo a la prevención y la valorización de los residuos de envases (BGBl. 1998 I, p. 2379).

² Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO 1994, L 365, p. 10).

³ Decisión de la Comisión C (2018) 6315 final, de 4 de octubre de 2018, relativa a la ayuda estatal SA.44865 (2016/FC) — Alemania — Presunta ayuda a las tiendas de bebidas situadas en la frontera alemana.

dificultades de interpretación de una norma aplicable para determinar la existencia de fondos estatales.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General precisa en qué medida puede invocarse válidamente la infracción de disposiciones que no se refieren al Derecho de las ayudas de Estado para acreditar la ilegalidad de una decisión adoptada en la materia por la Comisión. A este respecto, según el Tribunal General, es preciso distinguir en función de si la decisión de la Comisión se pronuncia sobre la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior o determina la existencia de una ayuda. En el primer supuesto, dado que no se puede declarar compatible con el mercado interior una ayuda de Estado que, debido a alguna de sus modalidades, infringe otras disposiciones del Tratado FUE, el incumplimiento mediante una medida nacional, calificada de ayuda de Estado, de disposiciones del Tratado FUE distintas de las relativas a las ayudas de Estado puede invocarse eficazmente para impugnar la legalidad de una decisión en la que la Comisión estima que tal ayuda es compatible con el mercado interior.

En cambio, según el Tribunal General, no ocurre lo mismo con las decisiones en las que la Comisión se pronuncia sobre la existencia de una ayuda de Estado. A este respecto, señala que es cierto que el artículo 11 TFUE dispone que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión. Sin embargo, esa integración debe llevarse a cabo en el examen de la compatibilidad de una ayuda y no en el examen de su existencia. Dado que la toma en consideración de un motivo de interés general es una circunstancia irrelevante en la fase de la calificación como ayuda de Estado, el Tribunal General declara que el hecho de que una medida nacional infrinja disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las relativas a las ayudas de Estado no puede invocarse válidamente, como tal, para demostrar que dicha medida es una ayuda de Estado. En efecto, sería contrario al tenor literal del artículo 107 TFUE, apartado 1, considerar que una medida nacional, por infringir otras disposiciones de los Tratados, constituye una ayuda cuando no cumple siquiera los requisitos expresamente establecidos en dicha disposición para identificar una ayuda.

Según el Tribunal General, lo mismo sucede, *a fortiori*, por lo que respecta a las disposiciones del Derecho de un Estado miembro. En efecto, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en toda la Unión, que debe realizarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo perseguido por la normativa de que se trate. Pues bien, el Tribunal General constata que el artículo 107 TFUE, apartado 1, no contiene ninguna remisión expresa al Derecho de los Estados miembros. Además, no corresponde a la Comisión, sino a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, controlar la legalidad de medidas nacionales a la luz del Derecho interno. A este respecto, si se admitiera que la infracción de las disposiciones del Derecho de un Estado miembro debe llevar a la Comisión a calificar unas medidas nacionales de ayuda de Estado, dicha institución podría tener que pronunciarse sobre la legalidad de dichas medidas a la luz del Derecho interno, pasando por alto la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.

Así pues, **el Tribunal General desestima la alegación de Dansk Erhverv de que, para examinar si la medida consistente en la exención del cobro del depósito era una ayuda de Estado, la Comisión debió haber tenido en cuenta las obligaciones que incumben a Alemania derivadas de la Directiva 94/62, del principio de «quien contamina paga» y del Derecho alemán.**

En segundo lugar, en el examen de la alegación relativa a que, para apreciar si la no imposición de una multa constituía una ventaja financiada mediante fondos estatales, la Comisión aplicó erróneamente un criterio jurídico inédito, basado en la existencia de dificultades de interpretación de la normativa en cuestión, el Tribunal General señala que, en el presente caso, la no imposición de una multa es indisociable de la falta de cobro del depósito y, por lo tanto, de la interpretación

de la normativa en vigor, admitida en la práctica por las autoridades regionales alemanas competentes. Pues bien, un contexto semejante no corresponde a ninguno de los supuestos examinados hasta ahora en la jurisprudencia en materia de multas.

En estas circunstancias, según el Tribunal General, la Comisión utilizó fundadamente un criterio jurídico nuevo, basado en el vínculo entre la interpretación de la normativa pertinente y el ejercicio de la potestad sancionadora por las autoridades que disponen de ella, para examinar si la no imposición de una multa podía considerarse una ventaja financiada mediante fondos estatales. La Comisión estimó también legítimamente que las dificultades de interpretación de una normativa podían excluir, en principio, que la no imposición de una multa se considerara una exención de multa constitutiva de una ayuda de Estado. En efecto, la situación en la que existen dificultades de interpretación de la norma cuya inobservancia puede sancionarse con la imposición de una multa se distingue claramente, desde el punto de vista de la ventaja en cuestión, de aquella en la que la autoridad competente decide eximir a una empresa del pago de una multa que debería soportar en virtud de la normativa. En el primer supuesto, contrariamente a lo que ocurre en el segundo, no existe carga preexistente. En efecto, habida cuenta de la incertidumbre sobre el alcance de la norma, la existencia de un comportamiento infractor no resulta evidente y la sanción de ese comportamiento con una multa no resulta, por lo tanto, necesaria o inevitable en tal situación de incertidumbre.

El Tribunal General puntualiza, no obstante, que el criterio basado en la existencia de dificultades de interpretación de la normativa aplicable únicamente puede aplicarse si dichas dificultades son temporales y se inscriben en un proceso de aclaración gradual de las normas. Pues bien, la Comisión no hizo referencia al carácter a la vez temporal e inherente a la aclaración gradual de las normas de las dificultades de interpretación anteriormente mencionadas, siendo así que estos dos requisitos deben cumplirse para que sea posible llegar a la conclusión de que no existen fondos estatales. Sobre este particular, por lo que respecta al carácter temporal de las eventuales dificultades de interpretación de la normativa, el Tribunal General declara que **la Comisión no menciona ninguna circunstancia particular que permita justificar la persistencia de tal incertidumbre desde 2005, e incluso 2003. Además, en cuanto al carácter inherente a la aclaración gradual de las normas de las dificultades de interpretación de la normativa, se hace constar que ningún elemento obrante en autos permite concluir que dichas dificultades estuvieran en vías de ser resueltas.**

En consecuencia, **el Tribunal General declara que la Comisión incurrió en error de Derecho al concluir que no se cumplía el requisito relativo a los fondos estatales sin examinar si las dificultades de interpretación en las que se basaba eran temporales e inherentes a la aclaración gradual de las normas.** Esta constatación constituye un indicio que permite considerar que la Comisión no podía superar, en la fase previa de examen, todas las serias dificultades encontradas para determinar si la falta de cobro del depósito y la no imposición de una multa constituían una ayuda de Estado. **Dado que se han identificado otros indicios de serias dificultades que la Comisión no podía superar en la fase previa de examen, el Tribunal General anula la Decisión impugnada en su totalidad.**

NOTA: Contra las resoluciones del Tribunal General puede interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, limitado a las cuestiones de Derecho, en un plazo de dos meses y diez días a partir de la notificación de la resolución.

NOTA: El recurso de anulación sirve para solicitar la anulación de los actos de las instituciones de la Unión contrarios al Derecho de la Unión. Bajo ciertos requisitos, los Estados miembros, las instituciones europeas y los particulares pueden interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia o ante el Tribunal General. Si el recurso se declara fundado, el acto queda anulado y la institución de que se trate debe colmar el eventual vacío jurídico creado por la anulación de dicho acto.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal General.

El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento.

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.