

Asunto C-358/24**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

16 de mayo de 2024

Órgano jurisdiccional remitente:

Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica)

Fecha de la resolución de remisión:

25 de abril de 2024

Partes demandantes:

Varo Energy Belgium nv

EG Retail (Belgium) bv

Gilops Group nv

Van Raak Trading nv

Kuwait Petroleum (Belgium) nv

Parte demandada:

Ministerraad (Eerste Minister) [Consejo de Ministros (Primer Ministro), Bélgica]

Objeto del procedimiento principal

Cuatro recursos de anulación de la wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector (Ley de 16 de diciembre de 2022 por la que se establece una contribución solidaria del sector del petróleo), adoptada en aplicación del Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo, de 6 de julio de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Validez de las disposiciones del Reglamento (UE) 2022/1854 que versan sobre la contribución solidaria temporal y compatibilidad de la Ley de 16 de diciembre de 2022 con disposiciones de Derecho primario de la Unión y con principios generales

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Son válidas las disposiciones del Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo, de 6 de octubre de 2022, «relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía», que se refieren a la contribución solidaria temporal, en la medida en que dichas disposiciones se adoptaron en virtud del artículo 122, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea?
2. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿debe interpretarse el artículo 14 del citado Reglamento (UE) 2022/1854 en el sentido de que una contribución como la introducida por la Ley de 16 de diciembre de 2022 «por la que se establece una contribución solidaria temporal del sector del petróleo» constituye una «medida nacional equivalente»?
3. En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, ¿infringe el artículo 14 del citado Reglamento (UE) 2022/1854, en la interpretación expuesta en la segunda cuestión, los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la medida en que permite la adopción de una medida nacional aplicable tanto a las compañías petroleras registradas que operan en los sectores del petróleo crudo y de la refinería como a las compañías petroleras registradas que operan en el sector de la distribución, y en la medida en que permite la adopción de una medida nacional aplicable a las compañías petroleras registradas designadas como participantes primarios en 2022 para el diésel, el gasóleo y las gasolinas, mientras que dicha medida no se aplica a las compañías petroleras registradas no designadas como participantes primarios en 2022 para el diésel, el gasóleo y las gasolinas, ni a los participantes primarios para otras categorías de productos, como el aceite lampante y el queroseno, ni a las compañías que operan en los sectores del carbón y del gas natural?
4. ¿Debe interpretarse el artículo 30 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el sentido de que una medida como la contenida en la citada Ley de 16 de diciembre de 2022 impuesta a las compañías petroleras registradas designadas como participantes primarios para el diésel, el gasóleo y las gasolinas en 2022 constituye una exacción prohibida de efecto equivalente a un derecho de aduana?
5. ¿Debe interpretarse el artículo 110 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el sentido de que una medida como la contenida en la citada Ley de 16 de diciembre de 2022 impuesta a las compañías petroleras registradas

designadas como participantes primarios en 2022 para el diésel, el gasóleo y las gasolinas constituye un impuesto interno discriminatorio?

6. ¿Deben interpretarse los artículos 107, apartado 1, y 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el sentido de que una medida como la contenida en la citada Ley de 16 de diciembre de 2022 constituye una nueva ayuda de Estado que debía ser notificada a la Comisión Europea?

7. En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, ¿infringe el artículo 14 del Reglamento (UE) 2022/1854, tal como se interpreta en la segunda cuestión, los artículos 15, 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la medida en que permite que el importe de la contribución solidaria temporal, introducida por la citada Ley de 16 de diciembre de 2022 para las compañías petroleras registradas designadas como partícipes primarios en 2022 para el diésel, el gasóleo y las gasolinas, se fije en 7,8 euros por metro cúbico de producto despachado a consumo entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023, sin prever un mecanismo de regularización que permita la devolución de las contribuciones abonadas en exceso en relación con el importe calculado de conformidad con el Reglamento (UE) 2022/1854?

8. En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, ¿infringen el artículo 14 del Reglamento (UE) 2022/1854, en la interpretación mencionada en la segunda cuestión, y el artículo 15 del mismo Reglamento el principio general de seguridad jurídica y de irretroactividad de las leyes, al permitir que el importe de la contribución solidaria temporal introducida por la citada Ley de 16 de diciembre de 2022 para las compañías petroleras registradas designadas como partícipes primarios en 2022 para el diésel, el gasóleo y las gasolinas se calcule sobre los productos despachados a consumo entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023, pese a que dicho Reglamento y dicha Ley no entraron en vigor hasta el 8 de octubre de 2022 y el 22 de diciembre de 2022, respectivamente?

9. En caso de que el Grondwettelijk Hof concluyera, sobre la base de las respuestas a las cuestiones prejudiciales anteriores, que la citada Ley de 16 de diciembre de 2022, que aplica el Reglamento (UE) 2022/1854, vulnera una o varias de las obligaciones derivadas de las disposiciones enunciadas en dichas cuestiones, ¿podría mantener definitivamente los efectos de la citada Ley de 16 de diciembre de 2022, para evitar las dificultades presupuestarias a que daría lugar una anulación no modulada y para garantizar que pueda alcanzarse el objetivo de la contribución solidaria prevista en el Reglamento (UE) 2022/1854?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

Artículos 28 TFUE, 30 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE; artículo 107 TFUE, apartado 1, artículo 108 TFUE, apartado 3, artículo 110 TFUE, apartados 1 y 2, artículos 113 TFUE y 115 TFUE, artículo 122 TFUE, apartado 1, y artículo 288 TFUE

Artículos 15, 16, 17, 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo, de 6 de julio de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía: en particular, los artículos 14, 15 y 16 y los considerandos 50 a 54

Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales (DO 2021, C 305, p. 1)

Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»)

Sentencias de 11 de diciembre de 2018, *Lekić c. Eslovenia*, CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, §§ 94 y 95, y de 7 de junio de 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. y Di Stefano c. Italia*, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 187 y 188

Jurisprudencia de la Unión invocada

Sentencias de 26 de abril de 2018, *ANGED* (C-233/16); de 3 de marzo de 2020, *Vodafone Magyarország* (C-75/18); de 13 de noviembre de 2018, *Čepelnik* (C-33/17); de 22 de enero de 2013, *Sky Österreich GmbH* (C-283/11); de 4 de mayo de 2016, *Pillbox 38* (C-477/14); de 6 de diciembre de 2018, *FENS* (C-305/17); de 2 de octubre de 2014, *Orgacom* (C-254/13), apartado 28; de 20 de septiembre de 2000, *Michailidis* (C-441/98 y C-442/98); de 18 de julio de 2013, *P Oy* (C-6/12); de 10 de junio de 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (C-140/09); de 4 de junio de 2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems* (C-5/14); de 8 de septiembre de 2010, *Winner Wetten* (C-409/06), y de 28 de febrero de 2012, *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne* (C-41/11)

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Grondwet (Ley Fundamental)

Artículos 10 y 11, en los que se consagran, respectivamente, el principio de igualdad y la prohibición de discriminación.

Artículo 16, relativo al derecho de propiedad.

Artículo 170, relativo a la competencia fiscal del legislador federal

Artículo 172, relativo a la igualdad de trato en materia fiscal y a la prohibición de exención o de reducción del impuesto sin base legal

Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector, (Ley de 16 de diciembre de 2022, por la que se establece una contribución solidaria del sector del petróleo), mediante la que se persigue la aplicación parcial del Reglamento 2022/1854 (en lo sucesivo, «Ley»)

Wetboek van economisch recht (Código de Derecho Económico), artículo II.3

Wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen (Ley 22 de diciembre de 2009, relativa al régimen general de los impuestos especiales): artículo 6, apartado 2

Koninklijk besluit van 5 februari 2019 ter bepaling van de maatregelen inzake de bevoorrading van aardolie en aardolieproducten op internationaal en nationaal niveau (Real Decreto de 5 de febrero de 2019 por el que se adoptan medidas en materia de suministro de petróleo y de productos del petróleo a nivel internacional y nacional)

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 16 de diciembre de 2002 se adoptó la Ley por la que se establece una contribución solidaria del sector del petróleo (en lo sucesivo, «Ley»), mediante la que se aplica parcialmente el Reglamento 2022/1854. El objetivo de dicha Ley consiste en hacer pagar a las empresas energéticas que han obtenido beneficios excedentarios como consecuencia de la crisis energética una contribución solidaria temporal con el fin de financiar las medidas de ayuda a los hogares y empresas que sufren las consecuencias de dicha crisis.
- 2 Las cinco demandantes son compañías petroleras registradas que antes de 2022 fueron designadas por el Gobierno como los denominados participantes primarios del diésel, el gasóleo y las gasolinas y que están obligadas por ley a pagar la contribución solidaria (en lo sucesivo, denominadas conjuntamente «demandantes»). Estas interpusieron un recurso ante el Grondwettelijk Hof dirigido a la anulación de la Ley, formulando varios motivos que en gran medida se solapan.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 3 Por lo que respecta a la primera cuestión, las demandantes alegan que la Ley vulnera los artículos 10, 11 y 172 de la Grondwet (Ley Fundamental), en relación con el Reglamento 2022/1854.
- 4 A su juicio, en efecto, la Ley carece de base jurídica válida, ya que se funda en el Reglamento 2022/1854, adoptado a su vez sobre la base del artículo 122 TFUE,

apartado 1. Dicho artículo autoriza al Consejo a adoptar medidas adecuadas a la situación económica. Sin embargo, para lo que sirve la contribución solidaria temporal prevista en el Reglamento 2022/1854 es para detraer los beneficios excedentarios del sector petrolero y redistribuirlos. Por tanto, esta medida debe ser vista como un impuesto directo, por lo que debió tener el artículo 115 TFUE como base jurídica.

- 5 El Consejo de Ministros contesta a este argumento que, de ser inválido el Reglamento 2022/1854, la Ley seguiría teniendo una base jurídica en el ordenamiento jurídico interno. En efecto, a su juicio, la contribución solidaria es un impuesto que queda comprendido en la competencia fiscal del Estado. Además, el artículo 122 TFUE, apartado 1, proporciona una base para la armonización fiscal más específica que el artículo 115 TFUE, de carácter general, por lo que constituye en cualquier caso una base jurídica válida.
- 6 Por lo que respecta a la segunda cuestión, la contribución solidaria no puede considerarse, según las demandantes, una «medida nacional equivalente» en el sentido del artículo 14, apartado 2, del Reglamento 2022/1854, ya que este exige que la contribución se base en los beneficios excedentarios efectivamente generados. Este no es el caso en el presente asunto, ya que la Ley establece una presunción *iuris et de iure* de que las compañías han obtenido beneficios excedentarios y, por lo tanto, el impuesto es exigible en cualquier caso.
- 7 La contribución se calcula en función de la cantidad de productos del petróleo transformados o despachados a consumo, y no en función de los beneficios obtenidos. Por lo tanto, la medida no cumple los requisitos del Reglamento, ya que no persigue el mismo objetivo (no persigue los beneficios excedentarios) y tiene un ámbito de aplicación *ratione personae*, un método de cálculo y un tipo aplicable diferentes.
- 8 Según el Consejo de Ministros, las alegaciones de las demandantes son inadmisibles y, en cualquier caso, infundadas. En efecto, el legislador de la Unión ha dejado un margen de actuación política para que cada Estado miembro adopte su propio régimen nacional.
- 9 Por lo que respecta a la tercera cuestión, las demandantes alegan que la Ley vulnera los artículos 10, 11 y 172 de la Ley Fundamental, interpretados o no en relación con el Reglamento 2022/1854. En efecto, a su juicio, crea una discriminación al limitar el ámbito de aplicación de la Ley a las compañías petroleras registradas en el sector de la refinería y a ocho compañías petroleras registradas designadas 2022 por las autoridades belgas como participantes primarios para el diésel, gasóleo y las gasolinas. Las empresas de los sectores del gas natural y el carbón, pese a figurar en el Reglamento 2022/1854, quedan indebidamente excluidas del ámbito de aplicación de aquella. Además, a los comerciantes de productos del petróleo se les dispensa en dicha Ley el mismo trato que a las empresas que se dedican a la extracción, la minería y la refinería. Sin embargo, el Reglamento no incluye a estos comerciantes en su ámbito de

aplicación personal. Por lo tanto, esta delimitación es inconciliable con el principio de igualdad.

- 10 El Consejo de Ministros alegó que los sectores del carbón y del gas natural podían quedar excluidos porque en Bélgica (ya) no se extraen ni carbón ni gas natural. Las demandantes replicaron que en Bélgica tampoco se extrae petróleo.
- 11 Por lo que respecta a la cuarta cuestión, las demandantes alegan que la Ley vulnera los artículos 10, 11 y 172 de la Ley Fundamental, interpretados o no en relación con el artículo 30 TFUE y el Reglamento 2022/1854. Sostienen, en efecto, que la exacción a tanto alzado prevista en la Ley, calculada en función del volumen de productos del petróleo importados, equivale a una exacción de efecto equivalente a los derechos de aduana de importación, prohibida por el artículo 30 TFUE. La contribución solidaria temporal es una carga pecuniaria impuesta unilateralmente por Bélgica sobre el petróleo, que es una mercancía en el sentido del Derecho de la Unión, con motivo del cruce de una frontera. El mecanismo de regularización establecido por el legislador belga no obsta a lo anterior, ya que se fija una contribución solidaria de un importe al menos igual al de los derechos de importación adeudados.
- 12 Según el Consejo de Ministros, la Ley no infringe el artículo 30 TFUE. Ello se debe a que el hecho imponible no lo constituyen el cruce de fronteras ni las importaciones, sino la cantidad de petróleo bruto transformado, o la cantidad de productos del petróleo transformados despachados a consumo. Además, se trata de un impuesto interno que grava sistemáticamente tanto los productos importados como los nacionales, con independencia del origen o del destino de los productos.
- 13 Por lo que respecta a la quinta cuestión, las demandantes alegan que, en el supuesto de que se considere que la contribución solidaria no es una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, sí se estará no obstante en presencia de un impuesto discriminatorio destinado a favorecer a los productos nacionales. En efecto, la contribución solo grava el petróleo, producto exclusivamente importado y no extraído en Bélgica, y no otros productos energéticos sí extraídos en Bélgica. Así pues, la contribución solidaria infringe el artículo 110 TFUE, párrafo primero, ya que los impuestos sobre productos nacionales similares se calculan de manera diferente, lo que da lugar a una imposición inferior sobre esos productos similares.
- 14 En cualquier caso, la contribución solidaria infringe el artículo 110 TFUE, párrafo segundo, ya que debilita la posición competitiva del sector del petróleo y del petróleo como producto con el fin de proteger y reforzar la posición de los productos belgas competidores en el mercado.
- 15 Según el Consejo de Ministros, no existe vulneración alguna del artículo 110 TFUE. Ello se debe a que la medida se basa en criterios objetivos que no prevén un trato diferente en función de que los productos de que se trate se fabriquen en Bélgica o en el extranjero. En efecto, estos criterios se refieren a las cantidades de productos transformados o despachados a consumo y no al origen

belga o extranjero de los mismos. La ley no tiene en modo alguno por objeto o consecuencia proteger la producción local del producto en cuestión ya que, simplemente, en Bélgica no se fabrica ni un producto similar al aceite ni un producto competidor similar en producción y composición.

- 16 Por lo que respecta a la sexta cuestión, las demandantes alegan, en particular, que se infringe el artículo 107 TFUE en la medida en que la Ley introduce la contribución solidaria únicamente para el sector del petróleo. El artículo 107 TFUE, apartado 1, se opone a tal medida fiscal, que no se aplica a los sectores del gas natural y del carbón, ni a todo el sector del petróleo, pese a que sí se hace mención de estos sectores en la normativa de referencia del Reglamento 2022/1854.
- 17 De conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16), en un litigio sobre la legalidad, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, de las normas relativas a un impuesto, el deudor de un impuesto puede alegar que esas normas son contrarias a las normas sobre ayudas de Estado. Además, concurren todos los elementos constitutivos de una ayuda de Estado.
- 18 Dado que la medida de ayuda establecida mediante la Ley no fue notificada a la Comisión, se infringió además el artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 19 Según el Consejo de Ministros, esta alegación es inadmisibles porque, según la sentencia Vodafone Magyarország (C-75/18) y la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales, un demandante no puede invocar la ilegalidad de una medida de ayuda para eludir el pago de un impuesto.
- 20 En cuanto al fondo, la Ley no confiere una ventaja de ayuda selectiva. Las demandantes no demuestran que la Ley introduzca una diferencia de trato entre operadores económicos que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable (empresas del sector del petróleo comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley y empresas del mismo sector no comprendidas en el mismo), y utiliza un marco de referencia incorrecto, ya que este también incluye los sectores del carbón y del gas. Tampoco demuestran cómo la medida falsea o amenaza falsear la competencia o afectar a los intercambios comerciales.
- 21 Por lo que respecta a la séptima cuestión, las demandantes alegan que el legislador infringió los artículos 10, 11 y 172 de la Ley Fundamental, interpretados en relación con la libertad de empresa consagrada en el artículo II.3 del Código de Derecho Económico, los artículos 15 y 16 de la Carta, los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y el Reglamento 2022/1854, al adoptar el artículo 4, apartado 3, de la Ley. Mediante esta disposición se estableció un mecanismo de regularización que solo puede dar lugar a un pago adicional, y no la devolución. El importe de la contribución solidaria se basa en la cantidad de productos multiplicada por un determinado importe por unidad de dicho producto. Por lo tanto, el importe

adeudado puede superar varias veces el beneficio efectivamente obtenido y poner en peligro la supervivencia de la empresa. Esto constituye una restricción a la libertad de empresa que es innecesaria y, cuando menos, desproporcionada al objetivo perseguido.

- 22 El Consejo de Ministros alega que la Ley se limita a dar cumplimiento al requisito del Reglamento 2022/1854 de que las medidas nacionales equivalentes generen ingresos comprobables o superiores a los ingresos estimados procedentes de la contribución solidaria, y que no cabe afirmar que el mecanismo de regularización funcione en una sola dirección. Además, la contribución solidaria no impone una carga desproporcionada a las empresas.
- 23 Por lo que respecta a la octava cuestión, las demandantes alegan que se han violado, en particular, el principio de irretroactividad de las leyes y los principios de legalidad y de previsibilidad. La Ley ha introducido una contribución solidaria que se adeuda por los productos ya importados o despachados a consumo a partir del 1 de enero de 2022, por lo que tiene carácter retroactivo. No se trata de un impuesto sobre una situación permanente por naturaleza, sino de un impuesto por el que se paga directamente una exacción por el mero despacho a consumo, importación o transformación de productos del petróleo. La contribución se paga semestralmente y no tiene nada que ver con un pago anticipado, ya que el importe facturado no puede compensarse ni devolverse tras la determinación definitiva de los beneficios excedentarios. El legislador no ha explicado por qué la exacción retroactiva ha de ser indispensable para el interés general. La exacción tampoco se coherente con la finalidad del Reglamento 2022/1854, ya que la contribución solidaria se utiliza para reducir el déficit presupuestario.
- 24 Según el Consejo de Ministros, la Ley no tiene efecto retroactivo. La contribución solidaria impugnada es un impuesto directo cuyo importe no se fija definitivamente hasta el final del período impositivo, es decir, por primera vez, el 31 de diciembre de 2022. Con carácter subsidiario, alega que el eventual carácter retroactivo puede justificarse por un objetivo de interés general consistente en garantizar que la energía se mantenga en precios asequibles. El Reglamento 2022/1854 también permite explícitamente la introducción de una contribución solidaria temporal para 2022.
- 25 Por lo que respecta a la novena cuestión, el Consejo de Ministros solicita al Grondwettelijk Hof que, en caso de que decida anular algunas o todas las disposiciones, mantenga los efectos de dichas disposiciones de forma permanente para el pasado y, en su caso, hasta no más tarde del 30 de junio de 2024. En efecto, la anulación de la Ley entrañaría graves dificultades presupuestarias y una reducción significativa de los ingresos fiscales de aproximadamente 600 millones de euros.
- 26 Según las demandantes, no pueden mantenerse los efectos de la Ley y debe prevalecer el restablecimiento efectivo de la situación jurídica.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 27 En primer lugar, las demandantes alegan, en síntesis, que el artículo 122 TFUE, apartado 1, no constituye una base jurídica válida para el Reglamento n.º 2022/1854.
- 28 El Grondwettelijk Hof no es competente para pronunciarse sobre esta cuestión y el Tribunal de Justicia aún no ha tenido ocasión de hacerlo. Con todo, están pendientes ante el Tribunal de Justicia varios recursos de anulación del Reglamento, en los que se alega que el artículo 122 TFUE, apartado 1, no constituye una base jurídica válida para dicho Reglamento.
- 29 Como órgano jurisdiccional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial, el Grondwettelijk Hof está obligado, en virtud del artículo 267 TFUE, a someter al Tribunal de Justicia la primera cuestión prejudicial.
- 30 En segundo lugar, las demandantes censuran el ámbito de aplicación personal de la Ley, al tratar de manera desigual a los operadores del sector del petróleo y excluir de su aplicación a los sectores del carbón y del gas natural. También critican el hecho imponible de la contribución solidaria, porque no se basa en los beneficios excedentarios, sino en la cantidad de productos del petróleo despachados a consumo. Esto crea una discriminación.
- 31 El principio general de igualdad y no discriminación, consagrado en los artículos 10 y 11 de la Ley Fundamental, no impide que categorías de personas reciban un trato diferente, siempre que tal diferencia se base en un criterio objetivo y esté razonablemente justificada, y se opone a que categorías de personas que se encuentren en situaciones sustancialmente diferentes reciban un trato idéntico, sin que exista una justificación razonable. El artículo 172 de la Ley Fundamental es una aplicación especial de estos principios en materia tributaria.
- 32 En los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento 2022/1854 y en sus considerandos 50 a 54 se establecen los requisitos de la contribución solidaria.
- 33 En virtud del artículo 14, apartado 1, último inciso, del Reglamento 2022/1854, los Estados miembros pueden adoptar, no obstante lo dispuesto en las citadas disposiciones, «medidas nacionales equivalentes». Según el artículo 14, apartado 2, de dicho Reglamento, los Estados miembros deben velar por que las medidas nacionales equivalentes promulgadas compartan objetivos similares y estén sometidas a normas similares a los de la contribución solidaria temporal en virtud de dicho Reglamento, y generen ingresos comparables o superiores a los ingresos estimados procedentes de la contribución solidaria.
- 34 El legislador belga pretendía establecer con la Ley una medida nacional equivalente en el sentido del artículo 14, apartado 2, del Reglamento 2022/1854. La Ley tiene un ámbito de aplicación diferente al de este Reglamento, ya que se aplica a las compañías petroleras y a las compañías petroleras registradas designadas como participantes primarios para el gasóleo, el gasóleo y las

gasolinas. No se aplica a los sectores del carbón y del gas porque el porcentaje relativo del carbón en el consumo energético de Bélgica es insignificante y en este país no se produce gas natural.

- 35 El método de cálculo de la contribución también difiere del cálculo establecido en el Reglamento 2022/1854. Para garantizar que las medidas belgas generen los ingresos exigidos por el artículo 14, apartado 2, del Reglamento 2022/1854, el legislador previó un mecanismo de regularización.
- 36 Según las demandantes, esta Ley establece una discriminación en virtud de la cual se infringe el Reglamento 2022/1854. En efecto, la afdeling wetgeving van de Raad van State (Sección de Legislación del Consejo de Estado, Bélgica) declaró, en relación con el ámbito de aplicación personal de dicha Ley, que no existe razón alguna para que determinadas empresas y establecimientos permanentes que ejercen una actividad rentable en los sectores del petróleo crudo, del gas natural, del carbón y de la refinería no estén sujetos a la contribución solidaria. En efecto, ello podría dar lugar a que unos sectores se vieran favorecidos frente a otros, lo que podría afectar a la competencia en el mercado de la energía.
- 37 Las medidas contempladas en la Ley sí persiguen objetivos similares a los del Reglamento, a saber, apoyar a los hogares y las empresas afectados por la crisis energética. Sin embargo, el método de cálculo de la contribución difiere de la definición de la contribución del Reglamento 2022/1854 en cuanto a la base y el porcentaje. Para la realización del cálculo se parte de una determinada cantidad de productos y no de los beneficios imponibles, ya que sería muy difícil conocer los beneficios en el sector del petróleo.
- 38 Los Estados miembros deberían disponer de cierto margen de maniobra política para encajar la contribución definida en el Reglamento en un mecanismo impositivo que sea habitual y conocido para ellos, lo que permitiría establecer la contribución no solo antes del 31 de diciembre de 2022, como exige el artículo 14, apartado 3, del Reglamento 2022/1854, sino también utilizar los ingresos de manera que tengan «un impacto suficientemente oportuno», como exige el artículo 17, apartado 1, frase introductoria. Sin embargo, cabe preguntarse si estos argumentos son suficientes para justificar un mecanismo impositivo tan diferente.
- 39 Estas dudas son el motivo de la segunda cuestión prejudicial.
- 40 Según los demandantes, el artículo 4 de la Ley introduce una igualdad de trato injustificada entre las distintas compañías petroleras, y un trato desigual entre las compañías petroleras designadas como participantes primarias, por una parte, y las compañías petroleras que no lo son, así como las empresas de los sectores del carbón y del gas, por otra.
- 41 El principio de igualdad y de no discriminación está consagrado en los artículos 20 y 21 de la Carta. En la medida en que el Reglamento 2022/1854 permite la adopción de una medida nacional como la contemplada en la Ley, se suscita la

cuestión de si el Reglamento, según esta interpretación, es compatible con dichos artículos 20 y 21. Es esta duda la que motiva la tercera cuestión prejudicial.

- 42 Según las demandantes, la exacción a tanto alzado calculada en función del volumen de productos constituye una exacción de efecto equivalente a los derechos de aduana, prohibida en virtud de los artículos 28 TFUE y 30 TFUE.
- 43 En la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2018, Fens (C-305/17, apartado 29), se recoge una definición de una exacción de efecto equivalente a los derechos de aduana. En este contexto, la característica esencial de una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, que la distingue de un tributo interno de naturaleza general, reside en la circunstancia de que la primera grava exclusivamente el producto que atraviesa la frontera como tal, en tanto que el segundo recae al mismo tiempo sobre los productos importados, exportados y nacionales (sentencia Fens, C-305/17, apartado 37; véanse también las sentencias de 2 de octubre de 2014, Orgacom, C-254/13, apartado 28, y de 20 de septiembre de 2000, Michaïlidis, C-441/98 y C-442/98, apartado 22).
- 44 La contribución solidaria impugnada se fijó en 7,80 euros por metro cúbico de productos «despachados a consumo» entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023. El concepto de «despacho a consumo» se define en el artículo 6, apartado 2, de la Ley de 22 de diciembre de 2009, relativa al régimen general de los impuestos especiales.
- 45 Los recursos de las demandantes plantean dudas sobre si la contribución solidaria temporal establecida sobre los «productos despachados a consumo» constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana en el sentido del artículo 30 TFUE o a un tributo interno general en el sentido del artículo 110 TFUE.
- 46 Estas dudas dan lugar a la formulación de las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta.
- 47 Según las demandantes, la exclusión de los sectores del gas natural y del carbón del ámbito de aplicación de la Ley constituye una ayuda de Estado que no ha sido notificada previamente a la Comisión.
- 48 Los artículos 107 TFUE y 108 TFUE establecen las normas para la concesión de ayudas de Estado, que tienen por objeto garantizar que ninguna ayuda de Estado falsee o amenace falsear la competencia.
- 49 El Grondwettelijk Hof no es competente para examinar la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior, ya que esta cuestión queda comprendida en el ámbito de competencias de las instituciones de la Unión. En cambio, sí es competente para examinar si la disposición impugnada es contraria al artículo 108 TFUE, apartado 3, puesto que mediante dicha disposición se aplica una medida de ayuda que no ha sido notificada previamente a la Comisión (véase, en

este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2013, P Oy, C-6/12, apartado 38).

- 50 Debe examinarse si la contribución solidaria temporal, al aplicarse únicamente al sector del petróleo y no a los sectores del carbón y del gas, debe calificarse de nueva ayuda de Estado y si, en su caso, debió notificarse a la Comisión.
- 51 Los cuatro requisitos acumulativos para calificar una medida de ayuda de Estado ya aparecían mencionados, entre otras, en la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, apartado 31). Además, el concepto de ayuda es más general que el de subvención, ya que también comprende las intervenciones de Estado que alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa (sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, apartado 71). Esta última sentencia prohíbe también las ayudas selectivas que favorecen a determinadas empresas o producciones (apartados 73 y 74).
- 52 El examen de si la contribución solidaria es o no selectiva a la luz de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE presenta varias similitudes con la apreciación de dicha contribución a la luz de los principios de igualdad y de no discriminación.
- 53 Los recursos de las demandantes suscitan dudas sobre si la contribución solidaria debe calificarse de ayuda de Estado y, en caso afirmativo, si debió notificarse a la Comisión.
- 54 Estas dudas son el motivo de la sexta cuestión prejudicial.
- 55 Según los demandantes, la contribución solidaria vulnera el derecho de propiedad consagrado en el artículo 16 de la Ley Fundamental, en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el artículo 17 de la Carta y el Reglamento n.º 2022/1854. Ello se debe a que la contribución no tiene en cuenta los beneficios realmente obtenidos, sino que se basa en una presunción *iuris et de iure* de beneficios excedentarios que se determinan sobre la base de las cantidades de productos despachadas a consumo, lo que permite que el importe de la contribución supere con creces los beneficios realmente obtenidos. Esto constituye una carga excesiva que menoscaba el derecho de propiedad y la libertad de empresa.
- 56 Toda injerencia en el derecho de propiedad debe establecerse mediante una ley suficientemente accesible y precisa (TEDH, sentencias de 11 de diciembre de 2018, Lekić c. Eslovenia, §§ 94 y 95, y de 7 de junio de 2012, Centro Europa 7 S.r.l. y Di Stefano c. Italia, §§ 187 y 188) y lograr un justo equilibrio entre las exigencias del interés público y las del derecho al respeto de los bienes.
- 57 Al examinar el Derecho relativo a la libertad de empresa, el Grondwettelijk Hof deberá tener en cuenta los artículos 15 y 16 de la Carta y los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, que tienen un alcance análogo al de la libertad de empresa.

- 58 La libertad de empresa no es una libertad absoluta. Las medidas nacionales que pueden obstaculizar las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho de la Unión son admisibles si se cumplen determinadas condiciones (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik d.o.o., C-33/17, apartado 42; de 22 de enero de 2013, Sky Österreich GmbH, C-283/11, apartados 45 a 50, y de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38, C-477/14, apartados 157 a 160). El legislador nacional solo actúa de manera injustificada si restringe la libertad de empresa sin necesidad de hacerlo o si dicha restricción resulta desproporcionada en relación con el objetivo perseguido.
- 59 La cuestión que se plantea es la de si el mecanismo de regularización de la Ley, que no permite la devolución de las cotizaciones pagadas en exceso sobre el importe calculado con arreglo al Reglamento 2022/1854, es compatible con el derecho de propiedad y la libertad de empresa.
- 60 Estas dudas motivan la séptima cuestión prejudicial.
- 61 A juicio de las demandantes, la Ley tiene efecto retroactivo, ya que la contribución solidaria introducida mediante la misma se aplica a los productos importados o despachados a consumo a partir del 1 de enero de 2022, pese a que la Ley no entró en vigor hasta el 22 de diciembre de 2022.
- 62 La irretroactividad de las leyes es una manifestación del principio de seguridad jurídica y tiene por objeto evitar la inseguridad jurídica de los justiciables. La retroactividad solo estará justificada si es absolutamente necesaria para alcanzar un objetivo de interés general.
- 63 Los artículos 14 y 15 del Reglamento 2022/1854 permiten calcular el importe de la contribución solidaria temporal introducida mediante la Ley para los productos despachados a consumo entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023, mientras que este Reglamento y la Ley no entraron en vigor hasta el 8 de octubre de 2022 y el 22 de diciembre de 2022, respectivamente. La cuestión que se plantea es si ello es compatible con el principio general de seguridad jurídica y con el de irretroactividad de las leyes.
- 64 Estas dudas son el motivo de la octava cuestión prejudicial.
- 65 El Consejo de Ministros solicita, con carácter subsidiario, que se mantengan los efectos de la posible anulación de las disposiciones de la Ley en lo que atañe a las cantidades ya recaudadas, alegando al respecto las dificultades presupuestarias que se derivarían de la anulación.
- 66 Además, de anularse la Ley, dejaría de devengarse la exacción de subsidiariedad, lo que atentaría contra el objetivo de la contribución solidaria prevista en el Reglamento 2022/1854 de hacer frente a los beneficios excedentarios con el fin de atenuar la extraordinaria evolución de los precios en los mercados de la energía, y crearía un vacío jurídico prejudicial para el Derecho de la Unión.

- 67 El Grondwettelijk Hof debe tener en cuenta las limitaciones derivadas del Derecho de la Unión en cuanto al mantenimiento de los efectos de las normas nacionales que deban anularse por ser contrarias a dicho Derecho (sentencias del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten, C-409/06, apartados 53 a 69, y de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, C-41/11, apartados 56 a 63).
- 68 Tales son los motivos para formular la novena cuestión prejudicial.

DOCUMENTO DE TRABAJO