



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 25 de octubre de 2017\*

[Texto rectificado mediante auto de 21 de noviembre de 2017]

«Recurso casación — Ayudas de Estado — Ayuda otorgada por la República Italiana a los productores de leche — Régimen de ayudas vinculado al reembolso de la tasa láctea — Decisión condicional — Decisión adoptada por el Consejo de la Unión Europea sobre la base del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero — Reglamento (CE) n.º 659/1999 — Artículo 1, letras b) y c) — Ayuda existente — Nueva ayuda — Conceptos — Modificación de una ayuda existente que incumple un requisito que garantiza la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior»

En el asunto C-467/15 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 3 de septiembre de 2015,

**Comisión Europea**, representada por el Sr. V. Di Bucci y la Sra. P. Němečková, en calidad de agentes,  
parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

**República Italiana**, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. S. Fiorentino y P. Grasso, avvocati dello Stato,  
parte demandante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. C. Vajda (Ponente) y E. Juhász, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de noviembre de 2016;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de enero de 2017;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: italiano

## Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 24 de junio de 2015, Italia/Comisión (T-527/13; en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2015:429), en la que éste, por un lado, anuló parcialmente la Decisión 2013/665/UE de la Comisión, de 17 de julio de 2013, relativa a la ayuda estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] concedida por Italia (aplazamiento del pago de la tasa láctea en Italia) (DO 2013, L 309, p. 40; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), y, por otro, desestimó el recurso en todo lo demás.

### Marco jurídico

#### *Reglamento (CE) n.º 659/1999*

- 2 El artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), define la «ayuda existente» como «la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo».
- 3 Con arreglo al artículo 1, letra c), de dicho Reglamento, por «nueva ayuda» se entiende «toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes».

#### *Reglamento (CE) n.º 794/2004*

- 4 El artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 659/1999 (DO 2004, L 140, p. 1), dispone lo siguiente:

«A efectos de la letra c) del artículo 1 del Reglamento [n.º 659/1999], se entenderá por 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. No obstante, un aumento con respecto al presupuesto inicial de un régimen de ayudas de hasta el 20 % no se considerará modificación de ayudas existentes.»

### Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

- 5 El Tribunal General resumió los antecedentes del litigio en los apartados 1 a 8 de la sentencia recurrida del siguiente modo:

«1 Con el fin de que los productores de leche italianos pudieran liquidar la tasa suplementaria de 1 386 475 000 euros adeudada a la Unión Europea por rebasar la cuota lechera atribuida a la República Italiana en las campañas 1995/1996 a 2001/2002, este Estado miembro solicitó al Consejo de la Unión Europea autorización para establecer un régimen de ayudas de Estado, de acuerdo con el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero.

2 Mediante la Decisión 2003/530/CE del Consejo, de 16 de julio de 2003, sobre la compatibilidad con el mercado común de una ayuda que la República Italiana se propone conceder a sus productores de leche (DO [2003,] L 184, p. 15; en lo sucesivo, “Decisión del Consejo”), el Consejo autorizó a este Estado miembro a “[subrogarse] en el pago a [la Unión] del importe adeudado por dichos productores a [la Unión] en virtud de la tasa suplementaria sobre la leche y los productos lácteos

para el período 1995/1996 a 2001/2002” (artículo 1 de la Decisión del Consejo). Asimismo, el Consejo le autorizó a “[que permitiera a los interesados] la devolución de su deuda [con la República Italiana] mediante el pago diferido durante una serie de años sin interés” (artículo 1 de la Decisión del Consejo).

- 3 Esta declaración de compatibilidad estaba sujeta a dos series de condiciones. En primer lugar, el Consejo impuso a las autoridades italianas, por un lado, el deber de declarar al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) el importe de la tasa suplementaria adeudada por los productores de leche y, por otro, el de deducir su deuda pendiente con la Unión y el interés sobre la misma del gasto financiado por el citado FEOGA (artículo 2 de la Decisión del Consejo). En segundo lugar, el Consejo exigió que los productores de leche devolvieran íntegramente su deuda con la República Italiana, por una parte, mediante plazos anuales de la misma cuantía y, por otra, en un período no superior a catorce años, que empezaría a contar el 1 de enero de 2004 (artículo 1 de la Decisión del Consejo).
- 4 En este contexto, las autoridades italianas adoptaron el decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Decreto-ley n.º 49, de reforma de la legislación sobre la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos), de 28 de marzo de 2003 (GURI n.º 75, de 31 de marzo de 2003, p. 4), así como el decreto ministeriale del 30 luglio 2003, disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all’art. 10, comma 34, della legge n. 119/2003 (Decreto Ministerial de 30 de julio de 2003 por el que se aprueban disposiciones relativas al pago de la tasa suplementaria adeudada y no liquidada del período de 1995/1996 a 2001/2002, a que se refiere el artículo 10, apartado 34, de la Ley n.º 119/2003) (GURI n.º 183, de 8 de agosto de 2003, p. 33). De la lectura conjunta de ambas normas se desprende que, en esencia, dispusieron que los productores de leche habían de reembolsar a la República Italiana el importe íntegro de la tasa suplementaria de la que ésta se había hecho cargo, sin intereses, mediante plazos anuales de la misma cuantía, a lo largo de un período no superior a catorce años (en lo sucesivo, “sistema de pagos escalonados”).
- 5 Tras modificar en diversas ocasiones estas disposiciones, [...], las autoridades italianas aprobaron la legge n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (Ley n.º 10, de convalidación, con modificaciones, del Decreto-ley n.º 225, de 29 de diciembre de 2010, por el que se prorrogan los plazos previstos en las disposiciones legales y las intervenciones urgentes en materia tributaria y de apoyo a las empresas y a las familias), de 26 de febrero de 2011 (GURI n.º 47, de 26 de febrero de 2011, suplemento ordinario n.º 53), que entró en vigor el día siguiente. Esta norma introdujo, en particular, en el artículo 1 del decreto-legge n. 225, un apartado 12 *duodecies*, según el cual, “al objeto de hacer frente a la grave crisis que afecta al sector lechero, se aplazan al 30 de junio de 2011 los pagos de los importes con vencimiento el 31 de diciembre de 2010 establecidos en los programas de pago a plazos previstos por el Decreto-ley n.º 49” y normas posteriores (en lo sucesivo, “aplazamiento del pago”).
- 6 Las autoridades italianas comunicaron a la Comisión [...] que el “equivalente de subvención” de esta medida se había imputado a la ayuda de *minimis* prevista para dicho Estado miembro en el anexo del Reglamento (CE) n.º 1535/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, relativo a la aplicación de los artículos [107 TFUE] y [108 TFUE] a las ayudas de *minimis* en el sector de la producción de productos agrícolas (DO [2007], L 337, p. 35). [...]
- 7 Mediante la Decisión C(2011) 10055 final, de 11 de enero de 2012, relativa a la ayuda estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] — Aplazamiento del pago de la tasa láctea en Italia, de la que se publicó un resumen en el *Diario Oficial de la Unión Europea* del 10 de febrero de 2012 (DO [2012], C 37, p. 30), la Comisión inició el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE,

apartado 2. En primer lugar, indicó, esencialmente, que albergaba dudas acerca de la calificación del aplazamiento del pago, a la vista del artículo 107 TFUE, así como de la compatibilidad de esta medida con el mercado interior. En segundo lugar, expuso que ese aplazamiento del pago constituía un incumplimiento de uno de los requisitos establecidos en la Decisión del Consejo, que dicho incumplimiento, en la medida en que afectaba a los productores de leche que se habían beneficiado del aplazamiento del pago, transformaba en una nueva ayuda todo el sistema de pagos escalonados instituido por las autoridades italianas, y que tampoco se había determinado la compatibilidad de esta nueva ayuda con el mercado interior.

8 En la Decisión [controvertida], la Comisión consideró, como resultado de la comunicación mantenida con las autoridades italianas durante el procedimiento administrativo, que cada una de las dos medidas en cuestión, es decir, el aplazamiento del pago, por un lado, y el sistema de pagos escalonados, por otro, constituía una nueva ayuda, ilegal e incompatible con el mercado interior (artículo 1 de la Decisión [controvertida]). Por consiguiente, ordenó a la República Italiana que recuperara de forma inmediata y efectiva las sumas concedidas a los productores de leche beneficiarios del aplazamiento del pago, más los intereses correspondientes (artículos 2 y 3 de la Decisión [controvertida]).»

### **Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

- 6 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 30 de septiembre de 2013, la República Italiana interpuso un recurso solicitando, con carácter principal, la anulación de la Decisión controvertida en su totalidad, y con carácter subsidiario, la anulación parcial de dicha decisión, en la medida en que, mediante ésta, la Comisión le ordena recuperar las ayudas individuales otorgadas, de acuerdo con el régimen de ayudas previamente autorizado por la Decisión del Consejo, a los productores de leche italianos beneficiarios del aplazamiento del pago.
- 7 En apoyo de su recurso, la República Italiana invocó dos motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 3, apartado 7, del Reglamento n.º 1535/2007, y el segundo, en la infracción del artículo 3, apartado 2, de dicho Reglamento, del artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 659/1999 y del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004, y en una motivación insuficiente.
- 8 El Tribunal General estimó el segundo motivo formulado por la República Italiana y anuló el artículo 1, apartado 2, de la Decisión controvertida, así como los artículos 2 a 4 de la misma, en la medida en que afectan, por un lado, al régimen de ayudas mencionado en el antedicho artículo 1, apartado 2, y, por otro, a las ayudas individuales otorgadas de acuerdo con este régimen, y desestimó el recurso en todo lo demás.

### **Pretensiones de las partes en el recurso de casación**

- 9 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
  - Anule la sentencia recurrida.
  - Desestime el recurso interpuesto en primera instancia.
  - Condene a la República Italiana al pago de las costas de las dos instancias.
- 10 La República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que:
  - Desestime el recurso de casación.

– Condene en costas a la Comisión.

### **Sobre el recurso de casación**

- 11 En apoyo del recurso de casación, la Comisión invoca tres motivos. El primer motivo de casación se basa en la infracción por el Tribunal General de la prohibición de examinar de oficio un motivo relativo a la legalidad interna de la Decisión controvertida. El segundo, en la infracción del artículo 108 TFUE y del artículo 1 del Reglamento n.º 659/1999 en lo que se refiere a los conceptos de «nueva ayuda» y «ayuda existente». Por último, en el tercer motivo de casación, la Comisión invoca la infracción del artículo 108 TFUE y de los artículos 4, 6, 7, 14 y 16 del Reglamento n.º 659/1999 en lo que respecta a los procedimientos aplicables a las nuevas ayudas y a las ayudas aplicadas de manera abusiva.

### ***Sobre el primer motivo de casación, basado en la prohibición de examinar de oficio un motivo relativo a la legalidad de la Decisión controvertida en cuanto al fondo***

#### *Alegaciones de las partes*

- 12 Mediante el primer motivo de casación, la Comisión alega que el Tribunal General se pronunció *ultra petita* e infringió el principio dispositivo, el artículo 21 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el artículo 44, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, al examinar de oficio un motivo relativo a la legalidad de la Decisión controvertida en cuanto al fondo. La Comisión estima, en efecto, que, al precisar, en los apartados 39 a 44 de la sentencia recurrida, el alcance del segundo motivo invocado en la instancia, el Tribunal General procedió a recalificarlo, de manera que examinó de oficio la cuestión de si el sistema de pagos escalonados debía calificarse de ayuda existente y no de nueva ayuda, dado el carácter supuestamente insustancial de la modificación introducida por las autoridades italianas en el referido sistema, y resolvió, a raíz de tal examen, anular parcialmente la Decisión controvertida. Ahora bien, según la Comisión, dicha cuestión fue planteada por la República Italiana en el escrito de interposición del recurso solamente en relación con la supuesta infracción del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004.
- 13 La República Italiana sostiene que este motivo de casación debe ser desestimado por infundado.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 14 De las normas que regulan el procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, en particular del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia, aplicable al Tribunal General en virtud del artículo 53, párrafo primero, de ese Estatuto, y del artículo 44, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en su versión aplicable en la fecha de presentación del escrito de interposición del recurso, se desprende que, en principio, el litigio es determinado y circunscrito por las partes, y que el juez de la Unión no puede resolver *ultra petita* (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros, C-272/12 P, EU:C:2013:812, apartado 27).
- 15 Si bien determinados motivos pueden —o incluso deben— ser planteados de oficio, como la falta o insuficiencia de motivación de la decisión de que se trate, que se refiere a requisitos sustanciales de forma, en cambio, un motivo relativo a la legalidad de la decisión en cuanto al fondo, que tiene que ver con la infracción de los Tratados o de una norma jurídica relativa a su aplicación, a efectos del artículo 263 TFUE, sólo puede ser examinado por el juez de la Unión si es invocado por el demandante (sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros, C-272/12 P, EU:C:2013:812, apartado 28 y jurisprudencia citada).

- 16 En este caso, procede señalar que del propio tenor del segundo motivo invocado por la República Italiana ante el Tribunal General se desprende que éste atañe a la infracción del artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 659/1999, que define el concepto de «nueva ayuda». Además, la alegación relativa a la infracción de dicha disposición está formulada de manera diferente a la referente a la infracción del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004 y a la motivación insuficiente.
- 17 Por otro lado, en los apartados 54 a 56 del escrito de interposición del recurso, la República Italiana adujo que la supresión de la ayuda resultante del aplazamiento del pago era equivalente, por sí sola, a la consecuencia prevista por el Tratado FUE para los casos en que se constata la ilegalidad de esa ayuda, y que, por tanto, no debería implicar también la supresión de la ayuda otorgada anteriormente de forma legal en virtud del sistema de pagos escalonados. En el apartado 56 de su demanda, el citado Estado miembro afirmó, a este respecto, que «no existen pruebas que acrediten que los beneficiarios de la ayuda existente que disfrutaron de la medida controvertida estén obligados a reembolsar no solamente el importe correspondiente a esta medida, sino también el recibido en concepto de ayuda existente (y, por tanto, con arreglo a la decisión de autorización, los intereses por liquidar vinculados al primer programa de pagos escalonados)».
- 18 Por añadidura, en el apartado 57 de la demanda, la República Italiana estimó que «tampoco cabe considerar que la extensión de la decisión de recuperación también a la ayuda existente pueda derivarse legítimamente de que se haya producido una modificación sustancial de esa ayuda en cuya virtud haya que calificar a las dos medidas como una nueva ayuda única, no notificada a la Comisión y, por ende, ilegal». Tal conclusión, a su entender, sería «el resultado manifiesto de una desnaturalización del concepto de “modificación de la ayuda existente”, pertinente para la aplicación del artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 659/1999», como se deduce de los términos de la primera frase del apartado 58 de la referida demanda.
- 19 Así pues, contrariamente a lo que afirma la Comisión, la República Italiana alegó en su demanda en primera instancia que la Comisión había infringido el artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 659/1999, por cuanto que, en la Decisión controvertida, había calificado el pago a plazos de ayuda nueva e ilegal y había ordenado erróneamente a ese Estado miembro que recuperara dicha ayuda.
- 20 Por otra parte, como señaló el Abogado General en el punto 38 de sus conclusiones, de los apartados 22 y 32 a 36 del escrito de contestación presentado por la Comisión ante el Tribunal General se desprende que la Comisión había comprendido claramente tal alegación, que ella misma resumió y refutó en el referido escrito.
- 21 De ello se sigue que el Tribunal General, contrariamente a lo que aduce la Comisión, no examinó de oficio un motivo relativo a la legalidad de la Decisión controvertida en cuanto al fondo al pronunciarse sobre el segundo motivo del recurso presentado ante él.
- 22 Por cuanto antecede, procede desestimar el primer motivo de casación por infundado.

***Sobre el segundo motivo de casación, basado en la infracción del artículo 108 TFUE y del artículo 1 del Reglamento n.º 659/1999 en lo que se refiere a los conceptos de «nueva ayuda» y «ayuda existente»***

- 23 El segundo motivo de casación consta esencialmente de dos partes. La primera parte de este motivo se basa en que el Tribunal General calificó indebidamente de ayuda existente, y no de nueva ayuda, la ayuda ejecutada en vulneración de los requisitos de autorización. En la segunda parte del motivo, la Comisión sostiene que el Tribunal General, al proceder de ese modo, no tuvo en cuenta el equilibrio institucional entre el Consejo y la Comisión.
- 24 Es preciso comenzar examinando la primera parte del antedicho motivo de casación.

### *Alegaciones de las partes*

- 25 En la primera parte de su segundo motivo de casación, la Comisión afirma que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al interpretar los conceptos de «nueva ayuda» y «ayuda existente». Cuestiona, en esencia, la apreciación del Tribunal General que figura en los apartados 74 a 91 de la sentencia recurrida, según la cual el sistema de pagos escalonados, que constituye un régimen de ayudas existente que disfrutaba de una autorización condicional del Consejo y que fue modificado posteriormente incumpliendo los requisitos a los que se supeditó esa autorización, debe ser considerado un régimen de ayudas existente, y no un régimen de ayudas nuevo, puesto que la Comisión no ha demostrado que esta modificación afectara a la esencia misma de la medida preexistente.
- 26 La República Italiana alega que el Tribunal General actuó conforme a Derecho al exigir a la Comisión que, a efectos de la recalificación de la ayuda existente en nueva ayuda, aportara la prueba de que el incumplimiento de los requisitos de autorización del régimen de ayudas existente constituía una modificación sustancial de dicho régimen, circunstancia que, según aquel Estado miembro, debe apreciarse con arreglo al artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004. En efecto, a juicio de la República Italiana, según la jurisprudencia, sólo en el supuesto de que la modificación introducida en una ayuda existente no pueda disociarse claramente del régimen de ayudas inicial y, además, afecte a la esencia misma de este régimen inicial, puede considerarse que éste se haya transformado en un régimen de ayudas nuevo (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 1984, Heineken Brouwerijen, 91/83 y 127/83, EU:C:1984:307, apartados 21 y 22, y sentencia del Tribunal General de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comisión, T-195/01 y T-207/01, EU:T:2002:111). Sostiene, además, que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que esos criterios jurisprudenciales se aplican también en los casos en que la modificación consiste en un incumplimiento de los requisitos de autorización de un régimen de ayudas existente (sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartados 91, 94 y 95).
- 27 A este respecto, la República Italiana aduce que si una ayuda existente pudiera ser recalificada como nueva ayuda a raíz de la introducción de modificaciones que no han afectado a la sustancia misma de la ayuda existente, ello conduciría a transformar la naturaleza del procedimiento de control de las ayudas de Estado, pues implicaría revestirlo de las características de una sanción.
- 28 Para la República Italiana, en cualquier caso, la Comisión está facultada para recurrir a otros procedimientos dentro del marco del control de las ayudas de Estado.
- 29 De esta manera, según la República Italiana, si la modificación introducida en una ayuda existente constituye a su vez una nueva ayuda, que, como tal, sería ilegal, la Comisión puede adoptar una decisión que prohíba la aplicación de la medida por la que se instaure esa nueva ayuda, o, en caso de que la medida ya se hubiera aplicado, ordenar la recuperación de la nueva ayuda, restableciendo de este modo las condiciones en las que se autorizó la ayuda existente. Para la República Italiana, ésta, y no otra, es la solución deducida en la sentencia recurrida.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 30 En la primera parte del presente motivo de casación, la Comisión cuestiona la interpretación de los conceptos de «nueva ayuda» y de «ayuda existente», en el sentido del artículo 1, letras b) y c), del Reglamento n.º 659/1999, que sirven de base al razonamiento que el Tribunal General desarrolla en los apartados 74 a 91 de la sentencia recurrida.

- 31 Debe señalarse, con carácter preliminar, que el Tribunal General, en los apartados 69 a 76 de la referida sentencia, mencionó, entre los diferentes procedimientos a los que la Comisión puede recurrir cuando un Estado miembro no se ajusta a una decisión que ha declarado una ayuda o un régimen de ayudas compatible con el mercado interior a condición de que se cumplan determinados requisitos, el procedimiento aplicable a las ayudas ilegales previsto en el capítulo III del Reglamento n.º 659/1999.
- 32 El Tribunal General señaló a este respecto, en los apartados 69 y 70 de la antedicha sentencia, que, «dado que la infracción que se reprocha a la República Italiana consistía en la concesión de una medida que podía calificarse de nueva ayuda, la Comisión estaba facultada para recurrir, con el fin de examinar esa medida, [a ese] procedimiento [...], como decidió hacer en el caso de autos», pero «debía cumplir, en este contexto, los requisitos materiales para poder calificar de ayuda o régimen de ayudas nuevo e ilegal no solamente el aplazamiento del pago, aisladamente considerado, sino también todo el sistema de pagos escalonados preexistente».
- 33 El Tribunal General consideró, en el apartado 76 de la misma sentencia, que «para que la Comisión pueda calificar de ayuda nueva y, en su caso, ilegal, no solamente la modificación de una ayuda existente sino también la totalidad de la ayuda existente objeto de esa modificación, debe cumplir el requisito material de demostrar que dicha modificación afecta a la propia esencia de la medida preexistente». Añadió que, «en caso de que el Estado miembro de que se trate sostenga, en el procedimiento administrativo, bien que esa modificación se disocia claramente de la medida ya existente, bien que reviste un carácter meramente formal o administrativo y no influye en el examen de la compatibilidad de esa medida con el mercado interior, la Comisión debe justificar los motivos por los que le parece que [las alegaciones de ese Estado miembro] son infundadas».
- 34 En los apartados 78 a 80 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que la Comisión no había demostrado en la Decisión controvertida que el aplazamiento del pago afectara a la propia esencia del sistema de pagos escalonados, extremo que, para la Comisión, carecía de pertinencia.
- 35 Así pues, en los apartados 81 y 82 de la referida sentencia, el Tribunal General consideró que la Comisión no sólo «interpretó erróneamente el concepto de “nueva ayuda” al recalificar de nueva ayuda ilegal un régimen de ayudas existente sin observar los requisitos materiales enunciados en el Reglamento n.º 659/1999», sino que también ordenó indebidamente la recuperación de las ayudas otorgadas en virtud del régimen de ayudas existente. Así, en los apartados 83 a 91 de la antedicha sentencia, el Tribunal General rechazó la argumentación esgrimida por la Comisión para demostrar que el incumplimiento por parte de las autoridades italianas de uno de los requisitos exigidos en la declaración de compatibilidad realizada por el Consejo implicaba, sustancialmente, la recalificación como nueva ayuda ilegal del régimen de ayudas existente.
- 36 Por consiguiente, ha de comprobarse si, como sostiene la Comisión, el razonamiento del Tribunal General adolece de un error de Derecho.
- 37 En virtud de la Decisión del Consejo, en 2003 se autorizó a la República Italiana, como resulta del artículo 1 de aquélla, a subrogarse en el pago a la Unión del importe adeudado por sus productores de leche en virtud de la tasa suplementaria sobre la leche y los productos lácteos para el período 1995/1996 a 2001/2002, y a que permitiera a dichos productores la devolución de su deuda con la República Italiana mediante el aplazamiento del pago durante una serie de años sin interés. De este modo, el régimen de ayudas autorizado consistía, en esencia, en la concesión a los productores de leche italianos de préstamos sin interés que debían ser reembolsados a plazos durante una serie de años.



- 38 Del artículo 1 de la Decisión del Consejo se desprende que este último consideró el sistema de pagos escalonados «excepcionalmente» compatible con el mercado interior, supeditando tal compatibilidad al requisito de que, por un lado, «la devolución del pago se haga íntegramente mediante plazos anuales que sean de la misma cuantía» y, por otro, «el período de la devolución del pago no exceda de 14 años, que empezarán a contar el 1 de enero de 2004».
- 39 El considerando 8 de la citada decisión, relativo a una de las razones que justificaron su adopción, expone que el Consejo estimó que «a fin de evitar los insostenibles problemas financieros para los productores italianos de leche afectados que probablemente provocaría la inmediata recaudación en su totalidad de los importes adeudados [a la Comunidad en virtud de la tasa suplementaria sobre la leche y los productos lácteos por rebasar las cantidades de referencia en las campañas 1995/1996 a 2001/2002], y así aliviar las tensiones sociales existentes», «circunstancias excepcionales [...] justifica[ban] considerar que la ayuda que la República Italiana se propon[ía] conceder a dichos productores de leche en forma de adelanto y de pago diferido es compatible con el mercado [interior], como excepción de lo dispuesto en el artículo [107 TFUE], siempre que se respeten las condiciones establecidas en la presente Decisión».
- 40 Así pues, del tenor del artículo 1 de la Decisión del Consejo, en relación con lo enunciado en el considerando 8 de ésta, se infiere que el Consejo supeditó explícitamente la concesión de esa ayuda excepcional a dos requisitos que debían cumplir los productores de leche, a saber, por una parte, la obligación de reembolsar íntegramente, mediante plazos anuales de la misma cuantía, la ayuda concedida y, por otra, que el período de reembolso esté comprendido dentro de los límites de un programa de pagos escalonados que comienza el 1 de enero de 2004 y que no debe exceder de catorce años.
- 41 De la citada Decisión se desprende que, para el Consejo, la compatibilidad de ese régimen con el mercado interior y, en definitiva, la autorización de éste están supeditadas al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 1 de la misma Decisión.
- 42 Sin embargo, mediante la legge n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (Ley n.º 10, de convalidación, con modificaciones, del Decreto-ley n.º 225, de 29 de diciembre de 2010, por el que se prorrogan los plazos previstos en las disposiciones legales y las intervenciones urgentes en materia tributaria y de apoyo a las empresas y a las familias), de 26 de febrero de 2011 (GURI n.º 47, de 26 de febrero de 2011, suplemento ordinario n.º 53), que entró en vigor el 27 de febrero de 2011, la República Italiana resolvió aplazar al 30 de junio de 2011 el pago de la anualidad que vencía el 31 de diciembre de 2010.
- 43 Este aplazamiento del pago conculca el requisito del artículo 1 de la Decisión del Consejo, según el cual los préstamos sin interés concedidos por la República Italiana se reembolsarán mediante plazos anuales de la misma cuantía. Se trata de un requisito cuya observancia garantizaba, a juicio del Consejo, la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior.
- 44 Por consiguiente, debe observarse que la modificación legislativa descrita en el apartado 42 de la presente sentencia tuvo por efecto transformar el régimen de ayudas que había sido autorizado por la Decisión del Consejo en ayuda nueva e ilegal.
- 45 El examen del tenor, del contexto y de los objetivos del artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 659/1999 conducen a tal constatación.

- 46 De esta manera, constituye una «nueva ayuda», de acuerdo con dicho artículo 1, letra c), «toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes». Dados los términos amplios en que está redactada, esta disposición puede comprender no sólo la propia modificación, sino también la ayuda afectada por tal modificación.
- 47 Además, debe recordarse que, a tenor del artículo 1, letra b), inciso ii), del antedicho Reglamento, por «ayuda existente» se entenderá, en particular, «la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo». De este modo, una ayuda que ya no puede ampararse en la decisión de autorización de la que fue objeto, a raíz de una modificación que transgrede un requisito establecido en aquella decisión para garantizar la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior, puede constituir una nueva ayuda.
- 48 Pues bien, el aplazamiento del pago no constituye una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa, y tampoco puede ser calificado de aumento con respecto al presupuesto inicial de un régimen de ayudas en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004. Esta medida se adoptó, efectivamente, incumpliendo un requisito de la autorización por la que se regía el reembolso de la ayuda autorizada excepcionalmente por el Consejo en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, requisito que el Consejo consideró que garantizaba la compatibilidad del régimen de ayudas en cuestión con el mercado interior. Así pues, contrariamente a lo que sostiene la República Italiana, la Comisión actuó con arreglo a Derecho al concluir que existía una nueva ayuda basándose únicamente en el incumplimiento del mencionado requisito.
- 49 Procede añadir que una interpretación suficientemente amplia del concepto de «nueva ayuda», en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 659/1999, que comprenda no solamente la modificación introducida en un régimen de ayudas existente por el Estado miembro de que se trate, incumpliendo algún requisito de la autorización, sino también la totalidad del régimen de ayudas resultado de la modificación, es la que permite garantizar la eficacia del sistema de control de las ayudas de Estado en la Unión, ya que propicia el cumplimiento por ese Estado miembro de los requisitos de la autorización del régimen de ayudas. En efecto, si un Estado miembro modifica un régimen de ayudas existente transgrediendo un requisito de la autorización de dicho régimen, ese Estado miembro no contará con ninguna garantía de que el régimen de ayudas autorizado no va a resultar afectado por la modificación, ni de que las ventajas concedidas en virtud del mismo no van, en consecuencia, a perderse.
- 50 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocada por la República Italiana en apoyo de su argumentación, expuesta en el apartado 26 de la presente sentencia, carece de pertinencia en el caso de autos.
- 51 Por un lado, del apartado 21 de la sentencia de 9 de octubre de 1984, Heineken Brouwerijen (91/83 y 127/83, EU:C:1984:307), se deduce que si un proyecto inicialmente notificado sufre posteriormente una modificación sin que la Comisión haya sido informada, la prohibición de ejecución que prescribe el artículo 108 TFUE, apartado 3, se aplica a la totalidad del proyecto que ha sido modificado. Sólo cabría deducir una consecuencia diferente si dicha modificación constituyera realmente una medida de ayuda distinta que debiera ser objeto de una apreciación separada y que no pudiera influir en la apreciación que ya efectuó la Comisión en relación con el proyecto de ayuda inicial, en cuyo caso la referida prohibición sería aplicable únicamente a la medida instaurada en virtud de esa modificación. Ahora bien, en vista de la constatación efectuada en el apartado 43 de la presente sentencia, este último supuesto no corresponde a la modificación en cuestión, pues ésta afecta a un requisito *sine qua non* de la declaración de compatibilidad del proyecto de ayuda inicial.
- 52 Por otro lado, en los apartados 89 a 95 de la sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión (C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387), el Tribunal de Justicia centró su análisis en la cuestión de si la modificación introducida en un régimen de ayudas inicial transgrediendo los requisitos de la

aprobación de dicho régimen de ayudas constituía una modificación de una ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 659/1999 y daba lugar, en consecuencia, a una ayuda nueva e ilegal. El Tribunal de Justicia no examinó, en cambio, los efectos de esa modificación sobre el régimen de ayudas inicial.

- 53 Ahora bien, en el apartado 76 de la sentencia recurrida, el Tribunal General exigió a la Comisión que demostrara que la modificación introducida en la ayuda existente afectaba a la esencia misma de la medida preexistente, con el fin de calificar de ayuda nueva y, en su caso, ilegal, no solamente tal modificación, sino también la totalidad de la ayuda existente que fue objeto de la modificación.
- 54 Tal proceder indica que el Tribunal General interpretó erróneamente el concepto de «nueva ayuda» en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 659/1999 y, por tanto, incurrió en un error de Derecho. En efecto, como resulta de los apartados 46 a 52 de la presente sentencia, y como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 76 de sus conclusiones, una ayuda existente que ha sido modificada incumpliendo los requisitos de compatibilidad impuestos por la Comisión o por el Consejo no puede seguir considerándose autorizada, por lo que pierde totalmente su calidad de ayuda existente.
- 55 Por consiguiente, al declarar, en los apartados 81 y 82 de la sentencia recurrida, tras haber examinado la motivación de la Decisión controvertida en los apartados 77 a 80 de la sentencia recurrida, que «la Comisión no solamente [había interpretado] erróneamente el concepto de “nueva ayuda”, al recalificar de nueva ayuda ilegal un régimen de ayudas existente sin observar los requisitos materiales enunciados en el Reglamento n.º 659/1999 y en la jurisprudencia sobre el asunto», sino que «además, consecuentemente, [había ordenado] indebidamente que se recuperaran de los productores de leche beneficiarios del aplazamiento del pago [...] las demás ayudas individuales que se otorgaron [...] en virtud de dicho régimen de ayudas existente», el Tribunal General incurrió en un nuevo error de Derecho.
- 56 A la vista de las anteriores consideraciones, procede estimar el segundo motivo de casación y anular los puntos 1 y 2 del fallo de la sentencia recurrida, sin que sea necesario examinar la segunda parte de este segundo motivo ni el tercer motivo de casación.
- 57 Habida cuenta de la anulación parcial de la sentencia recurrida, procede anular también la decisión del Tribunal General sobre las costas y, por tanto, el punto 4 del fallo de la sentencia recurrida.

### **Sobre el recurso ante el Tribunal General**

- 58 Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, éste podrá, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita. Tal es la situación en el caso de autos.
- 59 En efecto, de los apartados 30 a 52 de la presente sentencia se desprende que las alegaciones esgrimidas por la República Italiana en el segundo motivo de su recurso ante el Tribunal General relativas a la conformidad a Derecho de la Decisión controvertida deben desestimarse por infundadas. Dado que tanto el primer motivo como las demás alegaciones esgrimidas en el segundo motivo fueron rechazados por el Tribunal General, procede desestimar el recurso en su totalidad.

### **Costas**

- 60 En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y él mismo resuelva definitivamente el litigio.

- 61 Según lo dispuesto en el artículo 138, apartado 1, de este Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 62 Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas de la República Italiana y se han desestimado todos los motivos aducidos por esta última, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión en el presente procedimiento de casación. Por otro lado, al haber sido desestimado en su totalidad el recurso de la República Italiana ante el Tribunal General, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión en el procedimiento en primera instancia.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

- 1) **Anular los puntos 1, 2 y 4 del fallo de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 24 de junio de 2015, Italia/Comisión (T-527/13, EU:T:2015:429).**
- 2) **[En su versión rectificada mediante auto de 21 de noviembre de 2017] Desestimar el recurso interpuesto por la República Italiana ante el Tribunal General de la Unión Europea en el asunto T-527/13.**
- 3) **La República Italiana cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea, tanto las relativas al procedimiento en primera instancia como las del procedimiento de casación.**

Firmas