



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 28 de octubre de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Ayudas de Estado — Mercado del biodiésel — Régimen de ayudas que establece cuotas de biodiésel exentas del pago del impuesto especial — Modificación del régimen de ayudas autorizado — Modificación de los criterios de asignación de las cuotas — Obligación de notificación previa a la Comisión Europea — Reglamento (CE) n.º 659/1999 — Artículo 1, letra c) — Concepto de “nueva ayuda” — Reglamento (CE) n.º 794/2004 — Artículo 4, apartado 1 — Concepto de “modificación de una ayuda existente”»

En los asuntos acumulados C-915/19 a C-917/19,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resoluciones de 28 de noviembre de 2019, recibidas en el Tribunal de Justicia el 12 de diciembre de 2019, en los procedimientos entre

Eco Fox Srl (C-915/19),

Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19),

Novaol Srl (C-917/19)

y

Fallimento Mythen SpA (C-915/19),

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

Ministero dello Sviluppo economico (C-915/19 a C-917/19),

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-915/19),

con intervención de:

Oil.B Srl unipersonale,

* Lengua de procedimiento: italiano.

Novaol Srl (C-915/19),

Fallimento Mythen SpA,

Ital Bi-Oil Srl,

Cereal Docks SpA,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-916/19 y C-917/19),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan (Ponente), Presidente de Sala, el Sr. C. Lycourgos, Presidente de la Sala Cuarta, y el Sr. M. Ilešič, Juez;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Alpha Trading SpA unipersonale y Novaol Srl, por los Sres. F. Francica y C. Rossi, avvocati;
- en nombre de Fallimento Mythen Spa, por los Sres. O. Grandinetti y A. Di Todaro, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. A. Collabolletta, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. P. Stancanelli y la Sra. F. Tomat, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 734/2013 del Consejo, de 22 de julio de 2013 (DO 2013, L 204, p. 15) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 659/1999»), y 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; corrección de errores en DO 2005, L 25, p. 74, y DO 2005, L 131, p. 45).

- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de unos litigios entre Eco Fox Srl (C-915/19), Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19) y Novaol Srl (C-917/19), por un lado, y, por otro lado, Fallimento Mythen SpA (C-915/19), el Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda, Italia), el Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del Territorio y del Mar, Italia), el Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Ministerio de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales, Italia), el Ministero dello Sviluppo Economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia) (C-915/19 a C-917/19) y la Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agencia de Aduanas y Monopolios, Italia) (C-915/19), en relación con la modificación de un régimen de ayudas autorizado por la Comisión Europea que prevé un tratamiento fiscal privilegiado para el biodiésel.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 659/1999

- 3 El artículo 1 del Reglamento n.º 659/1999, titulado «Definiciones», establecía:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

- b) “ayuda existente”:

[...]

- ii) la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo;

[...]

- c) “nueva ayuda”: toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes;

[...]».

- 4 El artículo 2 de este Reglamento, titulado «Notificación de las nuevas ayudas», disponía lo siguiente en su apartado 1:

«Salvo disposición en contrario de cualesquiera Reglamentos adoptados de conformidad con el artículo [109 TFUE], el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión con la suficiente antelación cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda [...]».

- 5 Dicho Reglamento, aplicable en la fecha de los hechos de los litigios principales, fue derogado y sustituido por el Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO 2015, L 248, p. 9).

Reglamento n.º 794/2004

- 6 El artículo 4 del Reglamento n.º 794/2004, titulado «Procedimiento de notificación simplificada de determinadas modificaciones de ayudas existentes», tiene el siguiente tenor:

«1. 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.

2. Las modificaciones de ayudas existentes que se enumeran a continuación se notificarán en el impreso de notificación simplificada establecido en el Anexo II:

[...]

- c) La imposición de criterios más estrictos para la aplicación de un régimen de ayudas autorizado y la reducción de la intensidad de la ayuda o de los gastos subvencionables.

[...]»

Derecho italiano

Orden Ministerial n.º 256/2003

- 7 El artículo 4, apartado 2, del Decreto ministeriale n.º 256 «Regolamento concernente le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel, ai sensi dell'articolo 21 del Decreto Legislativo 26 ottobre 1995, n.º 504» (Orden Ministerial n.º 256, titulada «Reglamento por el que se establecen las normas de aplicación del tipo preferencial del impuesto especial sobre el producto denominado biodiésel, en el sentido del artículo 21 del Decreto Legislativo n.º 504 de 26 de octubre de 1995»), de 25 de julio de 2003 (GURI n.º 212, de 12 de septiembre de 2003, p. 4) (en lo sucesivo, «Orden Ministerial n.º 256/2003»), disponía lo siguiente:

«Cuando las cantidades [de biodiésel exentas de impuestos especiales] solicitadas superen el límite establecido en el apartado 1, el reparto se efectuará del modo siguiente:

- a) en el primer año de excedente, para cada solicitante, las cantidades de biodiésel a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra g), expresadas en toneladas, y la capacidad de producción a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra d), también expresada en toneladas, se convertirán en porcentaje de los valores totales y se multiplicarán respectivamente por 0,6 y 0,4. La suma de los valores obtenidos se multiplicará por un coeficiente igual al grado de utilización, durante el año anterior y hasta el 31 de mayo del año en curso, de las cuotas asignadas para esos dos años. Para las nuevas instalaciones y para el primer año de actividad, estos coeficientes se fijarán, respectivamente, en cero y en 0,1. El valor obtenido representa el peso de cada solicitante en el reparto del contingente. Cuando dicho cálculo dé lugar a una asignación superior a la demanda, la parte excedentaria se repartirá entre los demás solicitantes, según el mismo criterio;

b) en los años siguientes se asignará a cada empresa que haya presentado una solicitud una cantidad igual a la media mensual de las cantidades despachadas a consumo durante el año anterior y el año en curso hasta el 31 de mayo, multiplicada por 12. Las eventuales cuotas residuales se asignarán aplicando los criterios contemplados en la letra a). Cuando las solicitudes de participación procedan de empresas que no hayan recibido asignación el año anterior, las cantidades solicitadas, eventualmente corregidas con arreglo a los criterios mencionados en la letra a), se asignarán, con carácter prioritario, haciendo uso de las cuotas residuales antes mencionadas y, si fuera necesario, mediante la reducción proporcional de las asignaciones existentes.»

Orden Ministerial n.º 156/2008

- 8 El artículo 3, apartado 4, del Decreto ministeriale n.º 156 «Regolamento concernente le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato "biodiesel", ai sensi dell'articolo 22-bis, del Decreto Legislativo 26 ottobre 1995, n.º 504» (Orden Ministerial n.º 156, titulada «Reglamento por el que se establecen las normas de aplicación del tipo preferencial del impuesto especial sobre el producto denominado "biodiésel", en el sentido del artículo 22 bis del Decreto Legislativo n.º 504 de 26 de octubre de 1995»), de 3 de septiembre de 2008 (GURI n.º 239, de 11 de octubre de 2008, p. 4) (en lo sucesivo, «Orden Ministerial n.º 156/2008»), disponía lo siguiente:

«La cuota que puede asignarse se repartirá entre las entidades mencionadas en el apartado 1 en el marco de las cuotas generales solicitadas teniendo en cuenta la respectiva capacidad convencional definida como la suma de la media de las cantidades mencionadas en el artículo 2, apartado 1, letra g), y de la capacidad de producción anual a que se refiere el artículo 2, apartado 1, letra d), de la entidad, ambas relacionadas con los respectivos valores totales y multiplicadas, respectivamente, por 0,55 y 0,45. En el cálculo de la capacidad convencional solo se tendrán en cuenta las entidades que soliciten cuotas generales. El reparto a que se refiere el presente apartado se efectuará, para el año 2008, a más tardar 60 días después de la publicación del anuncio contemplado en el artículo 11, apartado 3, y, para los años 2009 y 2010, a más tardar el 28 de febrero de cada año.»

Orden Ministerial n.º 37/2015

- 9 El artículo 1 del Decreto ministeriale n.º 37 «Regolamento recante modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel nell'ambito del programma pluriennale 2007-2010, da adottare ai sensi dell'articolo 22-bis del Decreto Legislativo 26 ottobre 1995, n.º 504» (Orden Ministerial n.º 37, titulada «Reglamento por el que se establecen las normas de aplicación del tipo preferencial del impuesto especial sobre el producto denominado biodiésel, en el marco del programa plurianual 2007-2010, que debe adoptarse en el sentido del artículo 22 bis del Decreto Legislativo n.º 504, de 26 de octubre de 1995»), de 17 de febrero de 2015 (GURI n.º 76, de 1 de abril de 2015, p. 1) (en lo sucesivo, «Orden Ministerial n.º 37/2015»), tiene el siguiente tenor:

«1. El artículo 4, apartado 2, de la [Orden Ministerial n.º 256/2003] se reformula en los siguientes términos:

“2. Cuando las cantidades [de biodiésel exentas de impuestos especiales] solicitadas superen el límite mencionado en el apartado 1, el reparto se efectuará del modo siguiente:

- a) en el primer año de excedente, para cada solicitante, las cantidades de biodiésel a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra g), expresadas en toneladas, y la capacidad de producción a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra d), también expresada en toneladas, se convertirán en porcentaje de los valores totales y se multiplicarán, respectivamente, por 0,5 y 0,5. La suma de los valores obtenidos se multiplicará por un coeficiente igual al grado de utilización, durante el año anterior y hasta el 31 de mayo del año en curso, de las cuotas asignadas para esos dos años. Para las nuevas instalaciones y para el primer año de actividad, estos coeficientes se fijarán, respectivamente, en cero y en 0,125. El valor obtenido representa el peso de cada solicitante en el reparto del contingente. Cuando dicho cálculo dé lugar a una asignación superior a la demanda, la parte excedentaria se repartirá entre los demás solicitantes, según el mismo criterio;
- b) en los años siguientes se asignará a cada empresa que haya presentado una solicitud una cantidad igual a la media mensual de las cantidades despachadas a consumo durante el año anterior y el año en curso hasta el 31 de mayo, multiplicada por 12. Las cuotas residuales se asignarán proporcionalmente a las capacidades de producción de las empresas que hayan presentado una solicitud. Cuando las solicitudes de participación procedan de empresas que no hayan recibido asignación el año anterior, las cantidades que se les deban asignar se determinarán con arreglo a los criterios mencionados en la letra a), y se asignarán mediante la reducción proporcional de las asignaciones existentes.”»

10 A tenor del artículo 2, apartado 1, de la Orden Ministerial n.º 37/2015:

«El artículo 3, apartado 4, de la [Orden Ministerial n.º 156/2008] se reformula en los siguientes términos:

“4. La cuota que puede asignarse se repartirá entre las entidades mencionadas en el apartado 1 en el marco de las cuotas generales solicitadas teniendo en cuenta la respectiva capacidad convencional definida como la suma de la media de las cantidades mencionadas en el artículo 2, apartado 1, letra g), y de la respectiva capacidad de producción anual a que se refiere el artículo 2, apartado 1, letra d), de la entidad, ambas relacionadas con los respectivos valores totales y multiplicadas, respectivamente, por 0,5 y 0,5. En el cálculo de la capacidad convencional solo se tendrán en cuenta las entidades que soliciten cuotas generales.”»

11 El artículo 3 de la Orden Ministerial n.º 37/2015 establece:

«Sin modificación de los datos históricos en virtud de los cuales cada empresa fue autorizada a participar en los programas y se convirtió en destinataria de cuotas privilegiadas de biodiésel para los ejercicios 2006, 2007, 2008 y 2009, las asignaciones de dicho producto se redefinen para estas empresas teniendo en cuenta los criterios especificados respectivamente en los artículos 1 y 2.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

- 12 Los asuntos principales tienen su origen en una serie de recursos interpuestos ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) por Eco Fox, Alpha Trading y Novaol. Los hechos y la motivación de la petición de decisión prejudicial en los asuntos C-916/19 y C-917/19 son esencialmente análogos a los del asunto C-915/19, siendo idéntica además la cuestión prejudicial planteada en cada uno de estos asuntos.
- 13 Los hechos y la motivación de la petición de decisión prejudicial en el asunto C-915/19 se presentan de la siguiente manera.
- 14 Mediante sucesivos actos legislativos, la República Italiana, con el fin de facilitar la apertura de un mercado nacional del biodiésel, elaboró tres programas diferentes de medidas de duración plurianual. Estos programas recibieron la aprobación previa de la Comisión, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 15 Mediante dos sentencias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) anuló determinadas disposiciones de esos actos legislativos, a saber, el artículo 4, apartado 2, de la Orden Ministerial n.º 256/2003 y el artículo 3, apartado 4, de la Orden Ministerial n.º 156/2008. Ambas disposiciones anuladas versaban sobre los criterios de asignación a los productores de biodiésel de las cantidades de producto exentas del impuesto especial.
- 16 Para dar cumplimiento a estas sentencias, el Ministro de Economía y Hacienda adoptó la Orden Ministerial n.º 37/2015, que reformuló las disposiciones anuladas.
- 17 Eco Fox era una de las beneficiarias de las cuotas privilegiadas de biodiésel en el marco de los programas de que se trata. Interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de la Orden Ministerial n.º 37/2015 ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), alegando que dicha Orden Ministerial establecía una nueva ayuda de Estado.
- 18 Mediante sentencia de 26 de julio de 2018, ese órgano jurisdiccional desestimó el recurso. Consideró, en particular, que la Orden Ministerial n.º 37/2015 no establecía un nuevo programa de ayudas de Estado, sino que fijaba retroactivamente, sin modificar la duración de los programas, determinados coeficientes de asignación de las cuotas de biodiésel fiscalmente subvencionadas, a raíz de la anulación por parte del Consiglio di Stato (Consejo de Estado) de las disposiciones que fijaban los criterios anteriores, por lo que no existía la obligación de notificar dicha Orden Ministerial a la Comisión con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 19 Eco Fox ha interpuesto recurso de apelación contra esa sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, en el que alega, en particular, que la normativa nacional controvertida en los litigios principales constituye una nueva ayuda de Estado, al haber sido anulada la anterior con efecto retroactivo, o, en cualquier caso, una ayuda modificativa de la ayuda preexistente que, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, debía ser objeto de notificación previa a la Comisión.
- 20 Fallimento Mythen, empresa productora de biodiésel, considera que el recurso es, en parte, inadmisibles y, en su totalidad, infundado.

- 21 El órgano jurisdiccional remitente subraya que los artículos 1 y 2 de la Orden Ministerial n.º 37/2015 no tuvieron por efecto prorrogar la duración de las ayudas ya previstas, sino que modificaron los criterios de concesión de dichas ayudas, estableciendo nuevas normas con carácter retroactivo. En su opinión, carece de ambigüedad a este respecto el artículo 3 de dicha Orden Ministerial, que establece que, sin modificación de los datos históricos en virtud de los cuales cada empresa fue autorizada a participar en los programas y se convirtió en destinataria de cuotas privilegiadas de biodiésel, para los ejercicios 2006 a 2009, las asignaciones de este producto se redefinen para estas empresas teniendo en cuenta los criterios precisados, respectivamente, en los artículos 1 y 2 de la referida Orden Ministerial.
- 22 Eco Fox sostiene ante el órgano jurisdiccional remitente que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cualquier modificación de una ayuda de Estado debe notificarse previamente a la Comisión. Según dicho órgano jurisdiccional, las sentencias invocadas a este respecto, a saber, las sentencias de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), y de 11 de junio de 2009, AEM/Comisión (T-301/02, EU:T:2009:191), no parecen, sin embargo, decisivas, ya que, más allá de las afirmaciones de principio, dan la impresión de que se refieren, respectivamente, a actos constitutivos de ayudas o a actos que amplían ayudas a una nueva categoría de beneficiarios.
- 23 Además, en su opinión, parece que la Comisión, al conocer de una denuncia de una parte en el procedimiento, tuvo conocimiento de la Orden Ministerial n.º 37/2015, pero no inició procedimiento alguno contra la República Italiana a este respecto. Añade que esta circunstancia podría indicar que la Comisión no consideró que la normativa nacional controvertida en los litigios principales creara una nueva ayuda de Estado en el sentido del Derecho de la Unión.
- 24 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia, en el asunto C-915/19, la siguiente cuestión prejudicial, cuyos términos son idénticos a los de las cuestiones planteadas en los asuntos C-916/19 y C-917/19:
- «Se pide al Tribunal de Justicia [...] que dilucide si —a la luz de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, del [Reglamento n.º 659/1999], del [Reglamento n.º 794/2004] y de otras eventuales disposiciones pertinentes del Derecho [de la Unión]— constituye una ayuda de Estado, sujeta como tal a la obligación de notificación previa a la Comisión [...], un acto normativo como la medida reglamentaria adoptada mediante la Orden Ministerial n.º 37/2015 impugnada en el presente asunto, la cual, en ejecución directa de las sentencias del [Consiglio di Stato (Consejo de Estado)] que anulan parcialmente los reglamentos anteriores ya comunicados a la Comisión, ha incidido con carácter retroactivo en las modalidades de aplicación del impuesto especial preferencial sobre el biodiésel, modificando retroactivamente los criterios de reparto de las ventajas fiscales entre las empresas solicitantes sin ampliar la duración temporal del programa de ventajas fiscales.»
- 25 Por decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 2020 los asuntos C-915/19 a C-917/19 fueron acumulados a efectos de la fase escrita del procedimiento y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

- 26 Procede recordar que las cuestiones sobre interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando, en particular, no se cumple lo exigido por el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia sobre el contenido de la petición de decisión prejudicial o cuando resulta evidente que la interpretación solicitada de una norma de Derecho de la Unión no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o, también, cuando el problema es de naturaleza hipotética (sentencia de 3 de junio de 2021, Bankia, C-910/19, EU:C:2021:433, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 27 En primer lugar, como Fallimento Mythen sostiene que las peticiones de decisión prejudicial son inadmisibles debido a un supuesto incumplimiento de las exigencias establecidas en el artículo 94, letra a), del Reglamento de Procedimiento, procede recordar que, ciertamente, a raíz de una decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 2020, se dirigió al órgano jurisdiccional remitente una solicitud de información, mediante la cual se le instó a precisar todos los elementos fácticos pertinentes que permitieran al Tribunal de Justicia dar una respuesta a sus cuestiones prejudiciales y a exponer el contenido de las disposiciones nacionales pertinentes. El Tribunal de Justicia recibió las respuestas a dicha solicitud el 13 de julio de 2020.
- 28 Pues bien, la información contenida en las peticiones de decisión prejudicial, tal como fue completada posteriormente, basta para considerar que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 94, letra a), del Reglamento de Procedimiento. Es cierto que las respuestas del órgano jurisdiccional remitente a las que se hace referencia en el apartado anterior se limitan a exponer el contenido de las disposiciones nacionales pertinentes y no comprenden, por tanto, ninguna precisión adicional relativa al marco fáctico en el que se inscriben los litigios principales. No obstante, tal como se aclara en las disposiciones nacionales pertinentes facilitadas en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, la descripción de los hechos contenida en las peticiones de decisión prejudicial permite comprender suficientemente el marco fáctico de estos litigios.
- 29 En segundo lugar, el Gobierno italiano sostiene, aunque sin impugnar formalmente la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial, que el órgano jurisdiccional remitente no ha indicado las razones que le llevaron a plantear la cuestión prejudicial en cada uno de los litigios principales, sino que se ha limitado a exponer meramente los elementos que permiten considerar que la normativa nacional controvertida en los litigios principales no constituye una ayuda de Estado. Sin embargo, de estas peticiones se desprende que el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si la modificación controvertida en los litigios principales constituye una «nueva ayuda» sujeta a la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, y que, en particular, dicho órgano jurisdiccional considera que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia no le permite, precisamente, responder a esta cuestión.
- 30 Por otra parte, si bien, como señala Fallimento Mythen, en el texto de las cuestiones planteadas, el órgano jurisdiccional remitente se refiere, de manera general, en la lista de las normas pertinentes de la Unión cuya interpretación solicita, a las «otras eventuales disposiciones pertinentes del Derecho [de la Unión]», basta observar que dicho órgano jurisdiccional identifica, además,

disposiciones específicas del Derecho de la Unión que considera pertinentes para los litigios principales, a saber, los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y las disposiciones de los Reglamentos n.ºs 659/1999 y 794/2004.

- 31 De ello se deduce que los elementos aportados por el órgano jurisdiccional remitente permiten al Tribunal de Justicia comprender también las razones que le han llevado a albergar dudas acerca de la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión mencionadas y el vínculo que a su juicio existe entre estas disposiciones y la normativa nacional aplicable a los litigios principales, por lo que debe considerarse que se cumplen también los requisitos establecidos en el artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento.
- 32 Por consiguiente, las peticiones de decisión prejudicial son admisibles.

Sobre el fondo

- 33 Mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y las disposiciones de los Reglamentos n.ºs 659/1999 y 794/2004 deben interpretarse en el sentido de que una modificación de un régimen fiscal preferencial para el biodiésel autorizado por la Comisión debe considerarse una nueva ayuda sujeta a la obligación de notificación que establece el artículo 108 TFUE, apartado 3, cuando tal modificación consiste en cambiar, con efecto retroactivo, los criterios de reparto de las cuotas de biodiésel a las que se aplica un tipo de impuesto especial privilegiado en virtud de dicho régimen.
- 34 De los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que estas cuestiones tienen su origen en una serie de Decisiones de la Comisión mediante las cuales esta autorizó sucesivamente, el 3 de mayo de 2002 (ayuda N 461/2001) (DO 2002, C 146, p. 7) (en lo sucesivo, «Decisión de aprobación de 2002»), el régimen de ayudas inicial y, más tarde, el 21 de junio de 2005 (ayuda N 582/2004) (DO 2005, C 240, p. 21) y el 11 de marzo de 2008 (ayuda N 326/2007) (DO 2008, C 134, p. 1) (en lo sucesivo, respectivamente, «Decisión de aprobación de 2005» y «Decisión de aprobación de 2008»), unas modificaciones posteriores de ese régimen (en lo sucesivo, las tres decisiones en su conjunto, «Decisiones de aprobación de que se trata»).
- 35 La Comisión adoptó cada una de estas Decisiones tras haber recibido una notificación previa por parte de la República Italiana, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, de la versión del régimen de ayudas de que se trata. En cambio, consta que la normativa nacional cuya legalidad se discute en los litigios principales tuvo por efecto modificar los criterios de reparto de la ventaja concedida en virtud de dicho régimen sin que tal modificación fuera notificada previamente a la Comisión con arreglo a esa disposición. Si bien la República Italiana consideró que la citada modificación no debía ser objeto de tal notificación, las recurrentes en los litigios principales, todas productoras de biodiésel, sostienen ante el órgano jurisdiccional remitente que esta última modificación es ilegal, ya que, habida cuenta de su carácter significativo, debería haber sido notificada a la Comisión antes de su ejecución.
- 36 A este respecto, procede recordar que, en el marco del sistema de control de ayudas estatales establecido en los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, el procedimiento difiere según se trate de ayudas existentes o de nuevas ayudas. Mientras que, conforme al apartado 1 del artículo 108 TFUE, las ayudas existentes pueden seguir ejecutándose mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad, el apartado 3 del mismo artículo 108 TFUE dispone que los proyectos dirigidos a conceder nuevas ayudas o a modificar ayudas existentes deberán notificarse a la Comisión con la suficiente antelación y no podrán ejecutarse antes de que en dicho

procedimiento haya recaído una decisión definitiva (sentencia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, apartado 86 y jurisprudencia citada).

- 37 Como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, y precisada en el artículo 2 del Reglamento n.º 659/1999 constituye uno de los elementos fundamentales del sistema de control establecido por el Tratado FUE en materia de ayudas estatales (véase, en particular, la sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 38 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que deben considerarse nuevas ayudas sometidas a la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, las medidas adoptadas después de la entrada en vigor del Tratado FUE tendentes a la concesión o a la modificación de ayudas, debiendo precisarse que las modificaciones pueden referirse bien a ayudas existentes, bien a proyectos iniciales notificados a la Comisión (sentencia de 14 de noviembre de 2019, Dilly's Wellnesshotel, C-585/17, EU:C:2019:969, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 39 A tenor del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 659/1999, por «ayuda existente» se entiende, en particular, «la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo». De ello se deduce que el régimen de ayudas de que se trata en los presentes asuntos, tanto en su versión inicial aprobada por la Decisión de aprobación de 2002 como en las versiones modificadas aprobadas por las Decisiones de aprobación de 2005 y de 2008, está comprendido en el concepto de «ayuda existente», en el sentido de dicha disposición.
- 40 Por su parte, el concepto de «nueva ayuda» se define, en el artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 659/1999, como «toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes». El artículo 4, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 794/2004 dispone al respecto que, «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 [interior]».
- 41 Como ha declarado el Tribunal de Justicia, no cabe calificar una modificación de puramente formal o administrativa, en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004, cuando puede influir en la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado interior (sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 94).
- 42 Para determinar si la normativa nacional controvertida en los litigios principales introdujo una modificación del régimen de ayudas que puede influir en la evaluación de su compatibilidad con el mercado interior, en cuyo caso debería considerarse una «modificación de una ayuda existente» y, por tanto, una «nueva ayuda» sujeta a la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, es preciso tener en cuenta tanto la naturaleza y el alcance de dicha modificación como las Decisiones de aprobación de la Comisión relativas a las versiones anteriores de dicho régimen (véase, por analogía, la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Carrefour Hypermarchés y otros, C-510/16, EU:C:2018:751, apartados 39 a 59).

- 43 Por lo que respecta, en primer lugar, a la naturaleza y al alcance de la modificación de que se trata en los presentes asuntos, procede observar que la normativa nacional controvertida en los litigios principales modificó, con efecto retroactivo, los criterios de asignación, entre las empresas beneficiarias del régimen, de las cantidades de biodiésel a las que se aplicaba el tipo preferencial del impuesto especial para los ejercicios 2006 a 2009. En particular, de los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que, en las versiones del régimen de ayudas que existían anteriormente a esa normativa, los criterios de asignación de las cuotas de biodiésel fiscalmente privilegiados, fijados reglamentariamente por la Orden Ministerial n.º 256/2003, y posteriormente por la Orden Ministerial n.º 156/2008, otorgaban menor peso a la capacidad productiva de cada empresa afectada, ya que el coeficiente de ponderación inicial de 0,4 había sido incrementado hasta el 0,45 por la Orden Ministerial n.º 156/2008, y, por el contrario, privilegiaban el historial de la producción de cada empresa afectada, es decir, la cantidad de biodiésel comercializada durante los ejercicios anteriores, con una reducción del coeficiente de ponderación inicial de 0,6 a 0,55 mediante la Orden Ministerial n.º 156/2008.
- 44 La atribución de un mayor peso al criterio de la evolución histórica de la producción de cada empresa afectada tuvo como consecuencia que los productores denominados «históricos», activos en el sector del biodiésel desde hacía varios años, se beneficiaran en cada ocasión de una cantidad de biodiésel fiscalmente privilegiada superior a la asignada a los productores que, aun teniendo una capacidad productiva mayor, habían entrado en dicho mercado en un momento más reciente. A raíz de la anulación por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) de las disposiciones nacionales que establecían los criterios de asignación de las cantidades de biodiésel fiscalmente privilegiadas, el legislador italiano introdujo la normativa nacional controvertida en los litigios principales, mediante la cual se atribuye el mismo coeficiente de ponderación al criterio de la cronología de la producción de cada empresa afectada y al de su capacidad productiva, a saber, 0,5 por cada criterio.
- 45 Dicho esto, debe precisarse que, como se desprende de los datos aportados al Tribunal de Justicia, cuya comprobación corresponde al órgano jurisdiccional remitente, la normativa nacional controvertida en los litigios principales no afecta ni al círculo de beneficiarios que, anteriormente, había podido acogerse al régimen preferencial, ni al presupuesto del régimen de ayudas autorizado por la Comisión mediante la Decisión de aprobación de 2008, ni amplía la duración de dicho régimen. Tampoco se ven afectados ni la definición del producto que se beneficia de un tipo preferencial del impuesto especial ni este tipo en sí mismo.
- 46 En segundo lugar, en cuanto a las Decisiones de aprobación de que se trata, ha de recordarse que, como excepciones del principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior, contemplado en el artículo 107 TFUE, apartado 1, las decisiones de la Comisión por las que se autoriza un régimen de ayudas deben interpretarse en sentido estricto (sentencia de 20 de septiembre de 2018, Carrefour Hypermarchés y otros, C-510/16, EU:C:2018:751, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 47 Asimismo, según reiterada jurisprudencia, para interpretar ese tipo de decisiones de la Comisión, debe examinarse no solo el texto de estas, sino que también hay que tomar en consideración la notificación efectuada por el Estado miembro de que se trate (sentencia de 20 de septiembre de 2018, Carrefour Hypermarchés y otros, C-510/16, EU:C:2018:751, apartado 38 y jurisprudencia citada).

- 48 En los presentes asuntos, de las Decisiones de aprobación de que se trata se desprende que los criterios de asignación, entre las empresas beneficiarias del régimen, de las cantidades de producto a las que se aplica el tipo preferencial del impuesto especial no constituyen un elemento en el que la Comisión hubiera basado su aprobación de las versiones anteriores del régimen de ayudas controvertido en los litigios principales.
- 49 En particular, aunque consta que los criterios de asignación de las cantidades de biodiésel acogidas al régimen fiscal preferencial fueron comunicados a la Comisión, al menos en el marco de la notificación de las modificaciones objeto de la Decisión de aprobación de 2008, estos criterios no fueron examinados expresamente en ninguna de las Decisiones de aprobación de que se trata.
- 50 El examen de la compatibilidad del régimen de ayudas de que se trata con el mercado interior se basó en otros elementos, en particular, por lo que respecta concretamente a la Decisión de aprobación de 2008, en las condiciones establecidas en la sección E.3.3 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO 2001, C 37, p. 3), que se refiere a las ayudas de funcionamiento en favor de las energías renovables. Así, en los considerandos 32 y 36 de dicha Decisión, la Comisión comprobó la conformidad de la definición de los productos a los que se aplicaba la ventaja fiscal con el punto 6 de esas Directrices y con la Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte (DO 2003, L 123, p. 42). En los considerandos 38 a 45 de esa Decisión, la Comisión comprobó que el cálculo de la ayuda se ajustaba a los criterios establecidos en el punto 56 de dichas Directrices y que podía excluir el riesgo de sobrecompensación. En este contexto, la Comisión tuvo en cuenta el hecho de que la ventaja fiscal coexistía con una obligación de despacho al consumo prevista para los biocarburantes.
- 51 Pues bien, ni de las Decisiones de aprobación de que se trata ni de las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia en el marco de los presentes asuntos se desprende que la modificación introducida por la normativa nacional controvertida en los litigios principales de los criterios de asignación, entre las empresas beneficiarias, de las cuotas fiscalmente privilegiadas de biodiésel pudiera influir en ningún elemento de las apreciaciones que figuran en dichas Decisiones. Además, el mero hecho de que un proyecto de normativa nacional que prevé un régimen de ayudas notificado a la Comisión sea comunicado a la citada institución por el Estado miembro interesado no implica en absoluto que todos los elementos de ese proyecto deban considerarse esenciales cuando, como sucede en los presentes asuntos, esa comunicación vaya seguida de una decisión por la que la Comisión autoriza el régimen de ayudas de que se trate. En efecto, tal enfoque equivaldría a privar de efecto útil al concepto de «modificación de una ayuda existente» que, como se desprende del propio tenor del artículo 4, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 794/2004, según se ha recordado en el apartado 40 de la presente sentencia, no abarca precisamente toda modificación de una ayuda existente, sino únicamente aquellas que tienen por efecto influir en la evaluación de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior.
- 52 Es cierto que del considerando 23 de la Decisión de aprobación de 2002, del considerando 22 de la Decisión de aprobación de 2005 y del considerando 46 de la Decisión de aprobación de 2008 se desprende que las autoridades italianas se comprometieron a presentar informes anuales a la Comisión para vigilar la sobrecompensación. Esos informes debían indicar, en particular, el coste de las materias primas y el coste de producción, las cuotas asignadas y las sociedades a las que se asignaron, así como el resto de datos que permitieran a la Comisión evaluar si efectivamente existía una sobrecompensación. También se recordó a las autoridades italianas que debían comunicar previamente a la Comisión cada cambio de las condiciones de concesión de la ayuda.

- 53 No obstante, en primer término, se desprende, en particular, del considerando 17 de la Decisión de aprobación de 2005 y del considerando 44 de la Decisión de aprobación de 2008 que el riesgo de sobrecompensación no se deriva de los propios criterios de reparto del producto fiscalmente privilegiado, sino que depende de la relación entre el coste de producción de la energía a partir de fuentes de energía renovables y el precio del mercado del diésel ordinario. Mientras la ayuda se limite a cubrir la diferencia entre estos dos importes, sin perjuicio de un beneficio razonable, queda excluida la sobrecompensación.
- 54 Por otra parte, si bien la modificación controvertida en los litigios principales ha tenido por efecto modificar la importancia atribuida a los dos parámetros que el legislador italiano consideró pertinentes a efectos de la asignación de las ayudas, a saber, el historial de producción real de cada empresa afectada y su capacidad productiva, ambos criterios siguen siendo pertinentes, e incluso se sitúan ahora en pie de igualdad, en la versión del régimen de ayudas controvertido en los litigios principales, de modo que, habida cuenta también de que se ha mantenido el tipo de impuesto especial, la modificación en cuestión no puede poner en entredicho la constatación realizada por la Comisión en el considerando 45 de la Decisión de aprobación de 2008, según la cual solo una parte de la producción de cada empresa beneficiaria puede beneficiarse del tipo preferencial de impuesto especial en el marco del régimen de ayudas en cuestión.
- 55 En segundo término, no cabe considerar que una indicación general, como la que figura en el considerando 22 de la Decisión de aprobación de 2005, según la cual las autoridades italianas están obligadas a informar previamente a la Comisión de cada cambio en las condiciones en las que se concede la ayuda, deba interpretarse en el sentido de que tenga como efecto modificar el alcance de la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, toda vez que se aplica, como se desprende de los apartados 39 a 41 de la presente sentencia, únicamente a las modificaciones de una ayuda existente que pueden influir en la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado interior. Esto queda confirmado además por el hecho de que, en el considerando 48 de la Decisión de aprobación de 2008, la Comisión menciona esta obligación de informarle de cambios en el régimen de ayudas, precisando expresamente que tal notificación debe efectuarse de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, y con las disposiciones pertinentes de los Reglamentos n.ºs 659/1999 y 794/2004.
- 56 En tercer término, el hecho de que, debido a la redefinición de los criterios de asignación de la ventaja efectuada por la normativa nacional controvertida en los litigios principales, a determinados beneficiarios se les asignen cuotas de biodiésel fiscalmente privilegiadas menores que las inicialmente previstas, mientras que otros beneficiarios ven aumentadas sus cuotas, no puede influir en la evaluación de la Comisión, en las Decisiones de aprobación de que se trata, mediante la cual consideró que el régimen de ayudas en cuestión era compatible con el mercado interior. En particular, los datos de que dispone el Tribunal de Justicia, cuya comprobación corresponde al órgano jurisdiccional remitente, no vienen a demostrar que esta modificación haya cuestionado el objetivo del régimen de ayudas de que se trata, consistente en reducir los costes soportados por los productores y los mezcladores de biodiésel, o bien la apreciación efectuada en consecuencia por la Comisión, según la cual, como acción en favor de las energías renovables y, por tanto, en favor de la protección del medio ambiente, el régimen de ayudas, tanto en su versión inicial como en sus versiones modificadas, era y continúa siendo compatible con el Derecho de la Unión.
- 57 Ha de añadirse que esa interpretación de las Decisiones de aprobación de que se trata resulta compatible asimismo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual, en el caso de un régimen de ayudas, la Comisión puede limitarse a estudiar las características del régimen

controvertido, sin estar obligada a efectuar un análisis de cada caso de aplicación individual, de modo que el control de la Comisión no ha de referirse a la situación individual de cada empresa afectada (véanse, en ese sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2018, Carrefour Hypermarchés y otros, C-510/16, EU:C:2018:751, apartado 32 y jurisprudencia citada, y de 4 de marzo de 2021, Comisión/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, apartado 65). En efecto, en el caso de un régimen de ayudas, la Comisión puede limitarse a apreciar si dicho régimen es necesario para realizar alguno de los objetivos contemplados en el artículo 107 TFUE, apartado 3 (sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 114 y jurisprudencia citada).

- 58 De ello se desprende que la modificación de los criterios de reparto de la ayuda concedida en virtud del régimen de ayudas controvertido en los litigios principales no ha afectado a los elementos constitutivos de ese régimen, tal como fueron apreciados por la Comisión en el marco de las Decisiones de aprobación de que se trata, a efectos de su evaluación de la compatibilidad de dicho régimen con el mercado interior (véase, por analogía, la sentencia de 13 de diciembre de 2018, Rittinger y otros, C-492/17, EU:C:2018:1019, apartado 59). Por consiguiente, esta modificación no constituye una «modificación de una ayuda existente», en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento n.º 659/1999 y del artículo 4, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 794/2004, por lo que no está sujeta a la obligación de notificación establecida en el artículo 108 TFUE, apartado 3. De ello se deduce que su ejecución no puede considerarse ilegal por el mero hecho de que no haya sido notificada previamente a la Comisión.
- 59 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y las disposiciones de los Reglamentos n.ºs 659/1999 y 794/2004 deben interpretarse en el sentido de que una modificación de un régimen fiscal preferencial para el biodiésel autorizado por la Comisión no debe considerarse una nueva ayuda sujeta a la obligación de notificación que establece el artículo 108 TFUE, apartado 3, cuando tal modificación consiste en cambiar, con efecto retroactivo, los criterios de reparto de las cuotas de biodiésel a las que se aplica un tipo de impuesto especial privilegiado en virtud de dicho régimen, siempre que esa modificación no afecte a los elementos constitutivos del régimen de ayuda de que se trata, tal como han sido apreciados por la Comisión a efectos de evaluar la compatibilidad de las versiones anteriores del citado régimen con el mercado interior.

Costas

- 60 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

Los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE], en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 734/2013 del Consejo, de 22 de julio de 2013, y 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, deben interpretarse en el sentido de que una modificación de un

régimen fiscal preferencial para el biodiésel autorizado por la Comisión Europea no debe considerarse una nueva ayuda sujeta a la obligación de notificación que establece el artículo 108 TFUE, apartado 3, cuando tal modificación consiste en cambiar, con efecto retroactivo, los criterios de reparto de las cuotas de biodiésel a las que se aplica un tipo de impuesto especial privilegiado en virtud de dicho régimen, siempre que esa modificación no afecte a los elementos constitutivos del régimen de ayuda de que se trata, tal como han sido apreciados por la Comisión a efectos de evaluar la compatibilidad de las versiones anteriores del citado régimen con el mercado interior.

Firmas