



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 14 de septiembre de 2023\*

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Artículo 107 TFUE, apartado 1 — Venta de bebidas en lata a los residentes del Reino de Dinamarca — Venta sin depósito a condición de que exporten las bebidas compradas — No imposición de una multa — Concepto de “ayuda de Estado” — Concepto de “fondos estatales” — Decisión que declara que no existe ayuda — Recurso de anulación»

En los asuntos acumulados C-508/21 P y C-509/21 P,

que tienen por objeto sendos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 18 de agosto de 2021,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. T. Maxian Rusche y B. Stromsky, en calidad de agentes,

parte recurrente (C-508/21 P)

parte demandada en primera instancia (C-509/21 P),

**Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)**, con domicilio social en Flensburg (Alemania), representada por los Sres. M. Bauer y F. von Hammerstein, Rechtsanwälte,

parte recurrente (C-509/21 P)

parte coadyuvante en primera instancia (C-508/21 P),

en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Dansk Erhverv**, con domicilio social en Copenhague (Dinamarca), representada inicialmente por los Sres. T. Mygind y H. Peytz, advokaten, posteriormente por el Sr. H. Peytz, advokat,

parte demandante en primera instancia (C-508/21 P y C-509/21 P),

**Danmarks Naturfredningsforening**, con domicilio social en Copenhague,

**República Federal de Alemania**,

partes coadyuvantes en primera instancia (C-508/21 P y C-509/21 P),

\* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. D. Gratsias, M. Ilešič, I. Jarukaitis y Z. Csehi (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. A. M. Collins;

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de diciembre de 2022;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de marzo de 2023;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante sus respectivos recursos de casación, la Comisión Europea e Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), una asociación que representa los intereses de los comercios fronterizos del norte de la República Federal de Alemania, solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de 9 de junio de 2021, Dansk Erhverv/Comisión (T-47/19, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2021:331), por la que dicho Tribunal anuló la Decisión de la Comisión C(2018) 6315 final, de 4 de octubre de 2018, relativa a la ayuda estatal SA.44865 (2016/FC) — Alemania — Presunta ayuda a las tiendas de bebidas situadas en la frontera alemana (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

**Marco jurídico**

***Derecho de la Unión***

*Directiva 94/62/CE*

- 2 El artículo 7 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO 1994, L 365, p. 10), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015 (DO 2015, L 115, p. 11) (en lo sucesivo, «Directiva 94/62»), titulado «Sistemas de devolución, recogida y recuperación», dispone, en su apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se establezcan sistemas de:

- a) devolución o recogida de envases usados o de residuos de envases procedentes del consumidor, de cualquier otro usuario final o del flujo de residuos, con el fin de dirigirlos hacia las alternativas de gestión más adecuadas;
- b) reutilización o valorización, incluido el reciclado, de los envases o residuos de envases recogidos,

que permitan cumplir los objetivos establecidos en la presente Directiva.

Estos sistemas estarán abiertos a la participación de los agentes económicos de los sectores afectados y a la participación de las autoridades públicas competentes. Se aplicarán también a los productos importados, con un trato no discriminatorio, incluidos los posibles aranceles impuestos para acceder a los sistemas y sus modalidades; deberán estar diseñados para evitar obstáculos al comercio y distorsiones de competencia de conformidad con el Tratado [FUE].»

#### *Directiva 2008/98/CE*

- 3 La Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO 2008, L 312, p. 3), define, en su artículo 3, punto 1, el concepto de «residuo» como «cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse».

#### *Derecho alemán*

- 4 El Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (Reglamento relativo a la Prevención y la Valorización de los Residuos de Envases), de 21 de agosto de 1998 (BGBl. 1998 I, p. 2379; en lo sucesivo, «VerpackV»), en su versión aplicable a los hechos del litigio, transpone la Directiva 94/62 al ordenamiento jurídico alemán.
- 5 Según el artículo 2, apartado 1, del VerpackV, este Reglamento se aplica a todos los envases puestos en circulación en el ámbito de aplicación territorial de la Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz — KrWG) (Ley para Promover la Economía Circular y Garantizar la Gestión Ecológica de los Residuos), de 24 de febrero de 2012 (BGBl. 2012 I, p. 212; en lo sucesivo, «Ley para Promover la Economía Circular y Garantizar la Gestión Ecológica de los Residuos»).
- 6 El artículo 9, apartado 1, del VerpackV establece un sistema de depósito para determinados envases de bebidas de un solo uso (en lo sucesivo, «sistema de depósito»). Dispone, en particular, lo siguiente:
- «Los distribuidores que comercialicen bebidas en envases de un solo uso con una capacidad de 0,1 litro a 3 litros estarán obligados a facturar a sus clientes un depósito de al menos 0,25 euros por envase, incluido el impuesto sobre el valor añadido [(IVA)]. Esta primera frase no se aplicará a los envases vendidos a los consumidores finales fuera del ámbito de aplicación territorial del VerpackV. El depósito será facturado por cada distribuidor intermedio, en todas las fases de la cadena comercial, hasta la venta del envase al consumidor final. [...] [El importe del depósito] se restituirá cuando se devuelva el envase. No podrá restituirse si no se devuelve el envase [...]».
- 7 Del artículo 15, apartado 1, punto 14, del VerpackV se desprende que la falta de cobro del depósito, infringiendo lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1, del VerpackV, constituye una infracción administrativa (*Ordnungswidrigkeit*).
- 8 El artículo 69, apartado 3, de la Ley para Promover la Economía Circular y Garantizar la Gestión Ecológica de los Residuos establece que ese tipo de infracción puede ser sancionado con la imposición de una multa de un importe máximo de 100 000 euros.

- 9 El sistema de depósito entró en vigor el 1 de enero de 2003.

### **Antecedentes del litigio**

- 10 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 1 a 27 de la sentencia recurrida. A efectos del presente procedimiento, pueden resumirse de la siguiente manera.
- 11 El 14 de marzo de 2016, Dansk Erhverv, una asociación profesional que representa los intereses de empresas danesas, presentó una denuncia ante la Comisión, basada en una infracción de las normas del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado establecidas en los artículos 107 TFUE y 108 TFUE.
- 12 En dicha denuncia, Dansk Erhverv sostuvo que la República Federal de Alemania había concedido a un grupo de empresas de venta al por menor del norte de Alemania (en lo sucesivo, «comercios fronterizos»), focalizados exclusivamente en los consumidores residentes en países fronterizos, en particular en Dinamarca, una ayuda ilegal, incompatible con el mercado interior, que consiste en una exención de la obligación general de cobrar el depósito sobre los envases de bebidas de un solo uso que se establece en el artículo 9, apartado 1, del VerpackV.
- 13 En particular, Dansk Erhverv alegó que estos comercios fronterizos vendían a los consumidores daneses y suecos bebidas en envases de un solo uso sin cobrar el depósito correspondiente, concretamente, 0,25 euros por lata, impuestos incluidos, con la conformidad de las autoridades de los dos estados federados de que se trata, a saber, Schleswig-Holstein y Mecklemburgo-Pomerania Occidental (Alemania). A su entender, dichas autoridades no imponen ninguna multa a los comercios fronterizos cuando estos no cobran el depósito. Dansk Erhverv indicó asimismo que la exención del depósito implica una exención del IVA correspondiente al importe de dicho depósito.
- 14 Dado que los precios de la cerveza y de otras bebidas son más elevados en países fronterizos como Dinamarca que en Alemania, debido, en particular, a diferencias relativas a los precios al por mayor, al IVA y a los impuestos especiales, se ha desarrollado un comercio fronterizo especializado, en cuyo marco los minoristas establecidos en los dos estados federados de que se trata se centran en los clientes fronterizos, en particular daneses. La cerveza, el agua mineral y los refrescos se venden en esos puntos de venta exclusivamente en grandes paquetes, a saber, en «bandejas», en particular, de 24 latas embaladas con plástico. Una veintena de empresas que agrupa a unas sesenta tiendas practica tal comercio fronterizo. Estas empresas fronterizas emplean a alrededor de 3 000 personas y crearon la IGG, una asociación que representa sus intereses, parte recurrente en el recurso de casación del asunto C-509/21 P.
- 15 Consta, como se desprende del apartado 155 de la sentencia recurrida, que, a raíz del auto del Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemania), de 7 de julio de 2003 (12 B 30/03), confirmado mediante auto del Schleswig-Holsteinisches Obergerverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemania), de 23 de julio de 2003 (4 MB 58/03, 12 B 30/03) (en lo sucesivo, «autos de los tribunales alemanes de 2003»), las autoridades de ejecución de los dos estados federados de que se trata (en lo sucesivo, «autoridades regionales alemanas competentes») decidieron no adoptar nuevas medidas administrativas coercitivas respecto de los comercios fronterizos que no aplicasen el depósito.

- 16 Dichas autoridades habían considerado que la obligación de cobrar el depósito no se aplicaba a los comercios fronterizos cuando las bebidas se vendían exclusivamente a clientes domiciliados en Dinamarca y si estos se comprometían por escrito, firmando una «declaración de exportación», a consumir dichas bebidas y a eliminar su envase fuera del territorio alemán.
- 17 El 4 de octubre de 2018, la Comisión adoptó la Decisión controvertida al término del procedimiento de examen previo de las ayudas previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 3. En esa Decisión, la citada institución se limitó a examinar el requisito relativo a los fondos estatales, enunciado en el artículo 107 TFUE, apartado 1. A este respecto, examinó sucesivamente las tres medidas que podían constituir una ventaja financiada mediante fondos estatales (en lo sucesivo, «medidas controvertidas»), a saber, no cobrar propiamente el depósito, no percibir el IVA correspondiente al depósito y no imponer una multa a las empresas que no cobren el depósito.
- 18 En primer lugar, en cuanto a la falta de cobro del depósito, la Comisión estimó, en los considerandos 32 y 33 de la Decisión controvertida, que esta medida no constituía una ayuda de Estado, ya que el sistema de depósito no se financiaba mediante fondos estatales.
- 19 En segundo lugar, indicó, en los considerandos 41 y 42 de la Decisión controvertida, que la no percepción del IVA correspondiente al depósito era la consecuencia normal de la aplicación de las normas generales en materia de IVA y dedujo de ello que esta falta de percepción no tendía a crear, por su finalidad y su lógica interna, una ventaja que constituyera una carga adicional para el Estado y que, por lo tanto, dicha medida tampoco constituía una ayuda de Estado.
- 20 Por lo que respecta, en tercer lugar, a la no imposición de una multa a las empresas que no aplicaban el sistema de depósito, la Comisión recordó, en los considerandos 45 y 47 de la Decisión controvertida, que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la exención de la obligación de pago de una multa podía constituir, en principio, una ventaja concedida mediante fondos estatales. No obstante, puntualizó que, cuando se trataba de determinar si se cumplía el requisito relativo a los fondos estatales, era preciso, en principio, distinguir los casos en los que las autoridades nacionales habían previsto la posibilidad de evitar el pago de una multa normalmente exigible de aquellos otros en los que no imponían sanciones porque habían autorizado expresamente un determinado comportamiento.
- 21 La Comisión añadió, en los considerandos 48 y 49 de la Decisión controvertida, que, cuando las autoridades nacionales albergaban dudas fundadas y razonables sobre el alcance y la interpretación de una norma nacional que establece una obligación, la no imposición de una multa no era necesariamente el resultado de una decisión de dichas autoridades de no percibir las multas exigibles, sino la consecuencia de dificultades de interpretación inherentes a cualquier sistema jurídico. Por consiguiente, la Comisión estimó que procedía establecer también una distinción entre las situaciones en las que las autoridades se enfrentaban a dificultades de interpretación de la norma aplicable, en el marco del ejercicio normal de sus prerrogativas de autoridad pública, y las situaciones en las que decidían no percibir las multas que, no obstante, eran exigibles o daban a las empresas la posibilidad de evitar su pago.
- 22 Acto seguido, la Comisión puso de manifiesto, en el considerando 50 de la Decisión controvertida, que las autoridades regionales alemanas competentes estimaban que los comercios fronterizos no estaban obligados *ex lege* a cobrar el depósito, de modo que el hecho de no cobrarlo no constituía, según dichas autoridades, una infracción y que la no imposición de una multa era la mera consecuencia de esa inexistencia de infracción.

- 23 No obstante, la Comisión concluyó, en el considerando 69 de la Decisión controvertida, que las autoridades regionales alemanas competentes se enfrentaban, en el marco del ejercicio normal de sus prerrogativas de autoridad pública, a dudas fundadas y razonables en cuanto al alcance y a la interpretación de la obligación de cobrar el depósito y que, por consiguiente, la no imposición de una multa no constituía una ventaja otorgada mediante fondos estatales.
- 24 La Comisión indicó al respecto, en el considerando 51 de la Decisión controvertida, que, habida cuenta de su tenor, el artículo 9, apartado 1, del VerpackV, en la medida en que se aplica al «territorio alemán» y a la «puesta en circulación de la bebida», parece que debe entenderse en el sentido de que impone a los comercios fronterizos la obligación de cobrar el depósito.
- 25 No obstante, estimó, en los considerandos 52 y 53 de la Decisión controvertida, que el hecho de que los comercios fronterizos no tuvieran esa obligación si vendían bebidas en latas exclusivamente a consumidores «residentes extranjeros» que se comprometían a consumir esas bebidas fuera del territorio alemán podía considerarse coherente con el objetivo perseguido por el VerpackV, a saber, promover la devolución de los envases de bebidas de un solo uso en Alemania.
- 26 La Comisión precisó al respecto que, según la interpretación de las autoridades regionales alemanas competentes, este objetivo no exigía aplicar el depósito a las bebidas en latas que se consumían en el extranjero y cuyos envases no se devolvían en Alemania. Añadió que —siempre según la interpretación de dichas autoridades— los comercios fronterizos se encontraban en la misma situación que los exportadores de bebidas en latas, quienes vendían productos que no estaban destinados a ser consumidos en Alemania y cuyos envases estaban destinados a ser eliminados lejos de las instalaciones de reciclado integradas en el sistema alemán. Pues bien, el VerpackV no obligaba a dichos exportadores a cobrar el depósito.
- 27 La Comisión subrayó, en los considerandos 56 a 60 de la Decisión controvertida, que la posición de las autoridades regionales alemanas competentes estaba acreditada, por una parte, por un informe elaborado durante 2005, a petición de los comercios fronterizos, por un profesor de Derecho y, por otra parte, desvirtuado por otro informe, elaborado también en el mismo año, a petición del Gobierno federal alemán.
- 28 En el considerando 61 de la Decisión controvertida, la Comisión añadió que los autos de los tribunales alemanes de 2003, mencionados en el apartado 15 de la presente sentencia, tienden a confirmar la interpretación de las autoridades regionales alemanas competentes.
- 29 La Comisión recordó, asimismo, en el considerando 67 de la Decisión controvertida, que, dado que la Directiva 94/62 no regula esta excepción de «exportación» por parte de un consumidor, los Estados miembros tienen libertad para decidir si cobran o no un depósito, siempre que respeten el principio de no discriminación.
- 30 Sobre la base de estos elementos, la Comisión, al considerar que era posible suponer que, cuando un consumidor comprase una bebida en Alemania para llevarla a otro Estado miembro, el envase de dicha bebida no se devolvería a Alemania, sino que se encontraría en el sistema de gestión de residuos del otro Estado miembro, indicó, en el considerando 65 de la Decisión controvertida, que parecía razonable renunciar a la obligación de cobrar el depósito si un consumidor firmaba una declaración de exportación. Esta institución señaló, en el considerando 68 de dicha Decisión, que la interpretación mantenida por las autoridades regionales alemanas competentes constituía un compromiso razonable entre el objetivo de protección del medio ambiente perseguido por la Directiva 94/62 y la libre circulación de mercancías.

31 En estas circunstancias, la Comisión concluyó, en los considerandos 69 a 71 de la Decisión controvertida, que, al enfrentarse las autoridades regionales alemanas competentes, en el marco del ejercicio normal de sus prerrogativas de autoridad pública, a dudas fundadas y razonables sobre el alcance y la interpretación de la obligación de cobrar el depósito, la no imposición de una multa, aunque hubiera que considerar que se debería haber percibido de los comercios fronterizos en virtud del VerpackV, no constituía una ventaja otorgada mediante fondos estatales, de modo que dicha medida no podía calificarse de «ayuda de Estado».

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

32 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 23 de enero de 2019, Dansk Erhverv interpuso un recurso en el que solicitaba la anulación de la Decisión controvertida.

33 En apoyo de su recurso, Dansk Erhverv invocó un motivo único en el que sostenía que la Comisión, al no iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, a pesar de las serias dificultades que planteaba el examen de las medidas controvertidas, había vulnerado los derechos procedimentales de los que aquella disponía como parte interesada en virtud de la misma disposición. Este motivo único se dividía en tres partes. En la primera parte, Dansk Erhverv alegó que la Comisión había realizado un examen insuficiente de la compatibilidad de la exención del depósito con el artículo 4 TUE, apartado 3, la Directiva 94/62, el principio de que «quien contamina paga» y determinadas disposiciones del Derecho alemán. En la segunda parte, invocó un examen insuficiente por la Comisión de la falta de percepción de ingresos del IVA, medida que se concede mediante fondos estatales. Por último, en la tercera parte, Dansk Erhverv reprochó a la Comisión haber realizado un examen insuficiente de la medida consistente en la no imposición de una multa, medida que también se concede mediante fondos estatales.

34 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General anuló la Decisión controvertida.

35 En los apartados 57 a 75 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó por inoperante la primera parte del motivo único y declaró que el hecho de que una medida nacional infrinja disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las relativas a las ayudas de Estado y, *a fortiori*, del Derecho de un Estado miembro no puede invocarse válidamente, como tal, para demostrar que dicha medida constituye una ayuda de Estado.

36 El Tribunal General también desestimó la segunda parte del motivo único al considerar, en particular en los apartados 96 y 97 de la sentencia recurrida, que la Comisión había podido concluir fundadamente, refiriéndose a la jurisprudencia derivada de la sentencia de 17 de marzo de 1993, *Slooman Neptun* (C-72/91 y C-73/91, EU:C:1993:97), que no se cumplía el requisito relativo a los fondos estatales por lo que respecta a la falta de percepción del IVA correspondiente al depósito, dado que esta solo era una consecuencia indirecta del mecanismo de exención del depósito, inherente a la falta de cobro del depósito, y no demostraba que la medida controvertida tuviera por objeto, a este respecto, conceder una ventaja a determinadas empresas mediante fondos estatales.

37 En cambio, el Tribunal General estimó la tercera parte del motivo único basándose en que la Decisión controvertida adolecía de errores y en que otros indicios permitían concluir que la Comisión había encontrado serias dificultades al examinar la medida controvertida, consistente en la no imposición de una multa a las empresas que no cobran el depósito.

- 38 A este respecto, el Tribunal General consideró, en primer lugar, en el apartado 137 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había incurrido en un error de Derecho en su razonamiento al estimar que, para concluir que no existían fondos estatales en relación con una medida consistente en que una autoridad pública no impone una multa, era preciso aplicar, en una situación como la controvertida, un criterio nuevo, basado en la existencia de dificultades de interpretación de la norma aplicable a las que se enfrentan las autoridades nacionales en el ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública.
- 39 No obstante, el Tribunal General estimó a continuación, en particular en los apartados 157 y 163 de la sentencia recurrida, que la Comisión había aplicado erróneamente, en el caso de autos, el criterio mencionado en el apartado anterior. A este respecto, declaró, por un lado, que la Comisión había incurrido en error de Derecho al concluir que no se cumplía el requisito relativo a los fondos estatales sin examinar si las dificultades de interpretación en las que se basaba eran temporales e inherentes a la aclaración gradual de las normas. Por otro lado, el Tribunal General indicó que la Comisión había considerado erróneamente que podía aplicar en el presente caso el criterio basado en la existencia de dificultades de interpretación de la norma aplicable, siendo así que las autoridades regionales alemanas competentes no se basaron en la existencia de tales dificultades para justificar su práctica de no imponer una multa a los comercios fronterizos cuando estos no cobran el depósito.
- 40 Por último, el Tribunal General también consideró, en los apartados 169 a 235 de la sentencia recurrida, que existía un conjunto de indicios reveladores de la existencia de serias dificultades que permitían dudar de la interpretación del *VerpackV* adoptada por las autoridades regionales alemanas competentes. A este respecto, precisó, en el apartado 203 de la sentencia recurrida, que dichos indicios permitían concluir, como mínimo, que la Comisión no había efectuado un examen completo de la situación que se le había presentado, lo que constituía, como tal, un indicio revelador de la existencia de serias dificultades.

### **Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia**

#### ***Asunto C-508/21 P***

- 41 Mediante su recurso de casación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule el fallo de la sentencia recurrida.
  - Se pronuncie en el asunto T-47/19, *Dansk Erhverv/Comisión*, anulando la sección 3.3 de la Decisión controvertida.
  - Condene a *Dansk Erhverv* al pago de las costas correspondientes al recurso de casación.
  - Condene a las partes y a las partes coadyuvantes a que carguen con sus propias costas correspondientes al procedimiento en primera instancia.
- 42 *Dansk Erhverv* solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación sustituyendo determinados fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida o, en cualquier caso, desestime el recurso de casación.



- Condene a la Comisión al pago de las costas de Dansk Erhverv en ambas instancias.
- Con carácter subsidiario, en cualquier caso, condene a la Comisión a cargar con tres cuartas partes de las costas en que incurrió Dansk Erhverv en el procedimiento en primera instancia.

43 IGG solicita al Tribunal de Justicia que:

- Estime la pretensión de anulación del fallo de la sentencia recurrida.
- Estime la pretensión de que se condene a Dansk Erhverv al pago de las costas del recurso de casación.
- Desestime el recurso de casación en todo lo demás.

### ***Asunto C-509/21 P***

44 Mediante su recurso de casación, IGG solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia recurrida.
- Desestime el recurso.
- Condene en costas a Dansk Erhverv.

45 Dansk Erhverv solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación sustituyendo determinados fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida.
- En cualquier caso, desestime el recurso de casación.
- Condene en costas a IGG.

### **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 46 El 24 de agosto de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia instó a las partes a que se pronunciaran sobre la posible acumulación de los asuntos C-508/21 P y C-509/21 P a efectos de la continuación del procedimiento.
- 47 Mediante escritos de 25 y de 27 de agosto de 2021, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que no tenía ninguna objeción a la acumulación de dichos asuntos. Mediante escritos de 27 de agosto de 2021, Dansk Erhverv informó al Tribunal de Justicia de que no era oportuno acumular los asuntos en esa fase del procedimiento.
- 48 Mediante decisión de 9 de noviembre de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió que no procedía acumular los asuntos en esa fase del procedimiento.
- 49 Mediante decisión de 18 de octubre de 2022, el Tribunal de Justicia decidió acumular los asuntos C-508/21 P y C-509/21 P a efectos de la fase oral.

## **Sobre los recursos de casación**

- 50 Habida cuenta de su conexidad, procede acumular los presentes asuntos a efectos de la sentencia, de conformidad con el artículo 54, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

### ***Recurso de casación en el asunto C-509/21 P***

- 51 En apoyo de su recurso de casación en el asunto C-509/21 P, que procede examinar en primer lugar, IGG formula seis motivos.
- 52 El primer motivo se basa en el error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General al aplicar erróneamente el artículo 107 TFUE, apartado 1, en la medida en que interpretó incorrectamente el concepto de «vínculo suficientemente directo» entre una ventaja y el presupuesto del Estado en la apreciación del criterio de los «fondos estatales». El segundo motivo, que se subdivide en dos partes, se fundamenta en el error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General al aplicar erróneamente dicha disposición, por cuanto aplicó una norma incorrecta en lo relativo a la apreciación por parte de la Comisión del criterio de los «fondos estatales» en caso de dificultades de interpretación de la norma aplicable. El tercer motivo se fundamenta en el error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General al aplicar una norma en lo relativo a la apreciación por parte de la Comisión del criterio de los «fondos estatales» que va más allá del nuevo criterio, basado en la existencia de dificultades de interpretación de la norma aplicable. El cuarto motivo, que se subdivide en siete partes, tiene como fundamento el error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General cuando estimó que el examen efectuado por la Comisión en la Decisión controvertida adolecía de varios errores y que había otros indicios que permitían sustentar la conclusión de que existían «serias dificultades» para determinar si se habían comprometido fondos estatales. El quinto motivo se basa en el error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General al desestimar las alegaciones adicionales de IGG dirigidas a respaldar la conclusión de que la Comisión no se enfrentaba a «serias dificultades». El sexto motivo tiene como fundamento el error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General cuando anuló la Decisión controvertida en su totalidad, incluida la parte relativa a la no percepción del IVA correspondiente al depósito.
- 53 Procede examinar inicialmente el primer motivo, la segunda parte del segundo motivo y el tercer motivo.

### ***Alegaciones de las partes***

- 54 En el primer motivo de casación, IGG reprocha al Tribunal General haber incurrido, en particular en los apartados 140 a 146 de la sentencia recurrida, en error de Derecho al interpretar de manera incorrecta el concepto de «vínculo suficientemente directo» entre una ventaja y el presupuesto del Estado en la apreciación del criterio de los fondos estatales. Sostiene que solo cabría establecer un vínculo suficientemente directo entre la no imposición de una multa y el presupuesto del Estado si la imposición de una multa fuese jurídicamente posible.
- 55 Pues bien, según IGG, como declaró el Tribunal General en el apartado 155 de la sentencia recurrida, las autoridades regionales alemanas competentes decidieron, a raíz de los autos de los tribunales alemanes de 2003, no adoptar medidas administrativas coercitivas respecto de los comercios fronterizos que no aplicasen el depósito cuando los compradores firmasen una

declaración de exportación. Así, considera que, de las propias conclusiones del Tribunal General se desprende que, en tales circunstancias, la imposición de multas es jurídicamente imposible y, por tanto, lógicamente, no cabe ningún vínculo suficientemente directo entre una ventaja y el presupuesto del Estado.

- 56 A este respecto, IGG precisa que, como reconoció el Tribunal General en los apartados 140 a 142 de la sentencia recurrida, solo cabe imponer sanciones a los individuos si, deliberadamente o por negligencia, han incumplido una obligación claramente definida. A su entender, puesto que el Tribunal General, en el apartado 147 de la sentencia recurrida, hace referencia al principio del resultado de una interpretación judicial «razonablemente previsible», basta con indicar, por un lado, que esto se aplica sobre todo en virtud de la interpretación dada a la disposición por la jurisprudencia pertinente en el momento de los hechos y, por otro lado, que la jurisprudencia existente, en el caso de autos, ha sostenido la posición jurídica de los dos estados federados de que se trata.
- 57 Mediante la segunda parte del segundo motivo de casación, IGG imputa al Tribunal General haber incurrido, en particular en los apartados 140 a 158 de la sentencia recurrida, en error de Derecho al exigir un criterio adicional, concretamente la necesidad de una aclaración gradual de las normas.
- 58 Estima, por un lado, que este criterio adicional no está justificado, dado que la referencia del Tribunal General al principio de seguridad jurídica relativo a los delitos y las penas carece de sentido, ya que dicho principio solo pretende proteger a los individuos contra las sanciones impuestas por el Estado, mientras que, en el caso de autos, se aplica para justificar, en definitiva, una decisión perjudicial respecto a supuestos beneficiarios. Por el contrario, a su juicio, el principio de seguridad jurídica justifica la conclusión contraria, según la cual no se han comprometido fondos estatales, como se demostró en el primer motivo, puesto que es imposible imponer multas.
- 59 Por otro lado, según IGG, la práctica administrativa consistente en no obligar a los comercios fronterizos a cobrar un depósito cuando los compradores firman la declaración de exportación se asimila mucho, cuando menos, al supuesto de una autorización expresa, como ocurría en el asunto Eventech (sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 16).
- 60 En efecto, sostiene que la Comisión demostró, en la Decisión controvertida, que el objetivo de la práctica administrativa no era eximir a los comercios fronterizos de multas, sino que las autoridades regionales alemanas competentes estimaron que los comercios fronterizos no están obligados a cobrar un depósito. A su entender, el Tribunal General suscribió esta interpretación en el apartado 103 de la sentencia recurrida, relativo a la no percepción del IVA. Pues bien, señala que el Tribunal General no explicó por qué no se aplicaba la misma lógica a la no imposición de multas, lo que basta, en sí mismo, para concluir que no se comprometieron fondos estatales por no existir un «vínculo suficientemente directo».
- 61 Mediante su tercer motivo de casación, IGG reprocha, en esencia, al Tribunal General haber cometido, en los apartados 166 a 203 de la sentencia recurrida, un error de Derecho al exigir un análisis completo del Derecho nacional aplicable por parte de la Comisión. A este respecto, alega que tal exigencia, por las mismas razones que las expuestas en la segunda parte del segundo motivo de casación, equivale a adoptar una interpretación errónea del concepto de «vínculo suficientemente directo».

- 62 Dansk Erhverv considera que el primer motivo de casación es inadmisibile, por un lado, en la medida en que IGG trata de modificar el objeto del litigio planteado ante el Tribunal General, infringiendo el artículo 170, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, al afirmar que el Tribunal General sustituyó la motivación del autor de la Decisión controvertida por la suya propia. Por otro lado, estima que este motivo es inadmisibile, puesto que IGG reprocha al Tribunal General haber apreciado el contenido de la normativa alemana controvertida en una medida que no era de su competencia, sin haber invocado ni demostrado que el Tribunal General desnaturalizó la ley alemana aplicable. Además, sostiene que el primer motivo de casación es inoperante o carente de fundamento, ya que también existe un «vínculo suficientemente directo» cuando la ventaja concedida al beneficiario implica un «riesgo económico suficientemente concreto de cargas» que gravan el presupuesto del Estado (sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y otros/Comisión y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 109).
- 63 En cuanto a la segunda parte del segundo motivo de casación, Dansk Erhverv replica, por un lado, que sin el criterio adicional impuesto en el apartado 146 de la sentencia recurrida, esto es, la necesidad de aclarar gradualmente las normas, las autoridades regionales alemanas competentes pueden recurrir a las supuestas dificultades de interpretación para seguir concediendo indefinidamente, con infracción del Derecho de la Unión, un trato más favorable a determinadas empresas.
- 64 Por otro lado, Dansk Erhverv alega que la argumentación de IGG según la cual el objetivo aducido de la medida de ayuda debía ser determinante para apreciar la no imposición de multas es inadmisibile, dado que no aparece en la Decisión controvertida y conlleva modificar el objeto del litigio planteado ante el Tribunal General, infringiendo el artículo 170, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento. Además, estima que tal argumentación interpreta erróneamente la sentencia de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos (C-279/08 P, EU:C:2011:551), de la que se desprende que el Tribunal de Justicia no consideró determinante el objetivo de la medida de ayuda de que se trate, sino más bien su efecto.
- 65 Por lo que respecta al tercer motivo de casación, Dansk Erhverv señala que la interpretación y la determinación del contenido del Derecho nacional forman parte de la apreciación de las circunstancias fácticas que son competencia del Tribunal General. Así, sostiene que, en la sentencia de 1 de febrero de 2017, Portovesme/Comisión (C-606/14 P, EU:C:2017:75), apartados 62 y 63, el Tribunal de Justicia consideró que la interpretación del Derecho nacional efectuada por parte del Tribunal General estaba comprendida en la apreciación de los hechos y que el Tribunal de Justicia solo era competente para comprobar la existencia de una desnaturalización de los elementos de prueba.
- 66 Además, Dansk Erhverv solicita la sustitución de fundamentos de Derecho en lo relativo a los apartados 135 a 138 de la sentencia recurrida. En apoyo de esta pretensión, Dansk Erhverv alega que los motivos de casación segundo a quinto formulados por IGG son inoperantes, puesto que el Tribunal General incurrió en error de Derecho en dichos apartados al desestimar la primera parte del tercer aspecto de su motivo único cuando admitió que la Comisión estaba autorizada a introducir un nuevo criterio, basado en la existencia de dificultades de interpretación de la norma aplicable. Dansk Erhverv precisa que la no imposición de multas era comparable a las situaciones que dieron lugar a las sentencias de 1 de diciembre de 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579), apartados 42 y 43, de 17 de junio de 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313), apartados 41 a 43, y de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

67 En efecto, a su entender, como se desprende de los apartados 149 a 155 de la sentencia recurrida, la situación jurídica era suficientemente clara en la medida en que los establecimientos fronterizos también debían cobrar un depósito, con lo que la no imposición de multas constituía una práctica *contra legem*. Además, Dansk Erhverv alega que, para poder descartar la existencia de una ayuda de Estado, la Comisión debía demostrar que la práctica de la declaración de exportación era legal en Derecho alemán, lo que la Comisión ni siquiera trató de demostrar en la Decisión controvertida.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

#### *– Recordatorios preliminares*

- 68 A efectos de apreciar el primer motivo, la segunda parte del segundo motivo y el tercer motivo del recurso de casación en el asunto C-509/21 P, procede recordar la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las obligaciones que se imponen a la Comisión en el procedimiento de examen previo contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 3, ya que la Decisión controvertida objeto de la sentencia recurrida fue adoptada al término de dicho procedimiento y, por tanto, sin que se incoara el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 69 El procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, tiene carácter necesario siempre que la Comisión encuentre serias dificultades para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado común. Por lo tanto, la Comisión únicamente puede limitarse a la fase previa de examen del artículo 108 TFUE, apartado 3, para adoptar una decisión favorable a una ayuda, si, después de un primer examen, le es posible llegar a la convicción de que dicha ayuda es compatible con el mercado común. Por el contrario, si este primer examen lleva a la Comisión a la convicción opuesta, o bien no le ha permitido superar todas las dificultades planteadas por la apreciación de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior, la Comisión tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencia de 17 de noviembre de 2022, *Irish Wind Farmers' Association y otros/Comisión*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 70 El concepto de «dificultades serias» reviste carácter objetivo, toda vez que la prueba de la existencia de estas, que debe buscarse tanto en las circunstancias de la adopción de la decisión tomada tras el examen previo como en su contenido, debe aportarla el solicitante de la anulación de dicha decisión a partir de un conjunto de indicios concordantes (sentencia de 17 de noviembre de 2022, *Irish Wind Farmers' Association y otros/Comisión*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 71 Por tanto, corresponde al juez de la Unión Europea, cuando conoce de una pretensión de anulación de tal decisión, determinar si la apreciación de la información y de los elementos de que disponía la Comisión, en la fase preliminar de examen de la medida nacional controvertida, debería haber planteado, objetivamente, dudas en cuanto a la calificación como ayuda de dicha medida, toda vez que tales dudas deben dar lugar a la incoación de un procedimiento de investigación formal (sentencia de 17 de noviembre de 2022, *Irish Wind Farmers' Association y otros/Comisión*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, apartado 55 y jurisprudencia citada).

- 72 Cuando un demandante solicita la anulación de una decisión de no formular objeciones, está aduciendo esencialmente que la decisión adoptada por la Comisión respecto a la ayuda en cuestión ha sido adoptada sin que la referida institución iniciara el procedimiento de investigación formal, vulnerando, por este motivo, sus derechos de procedimiento. Para que se estime su demanda de anulación, el demandante puede invocar cualquier motivo que pueda demostrar que la apreciación de la información y de los elementos de que dispone la Comisión, en la fase previa de examen de la medida notificada, debería haber planteado dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior. La formulación de este tipo de alegaciones no puede, sin embargo, transformar el objeto del recurso ni modificar sus requisitos de admisibilidad. Por el contrario, la existencia de dudas sobre dicha compatibilidad es precisamente la prueba que debe aportarse para demostrar que la Comisión debía incoar el procedimiento de investigación formal a que se refiere el artículo 108 TFUE, apartado 2 (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de septiembre de 2021, *Ja zum Nürburgring/Comisión*, C-647/19 P, EU:C:2021:666, apartado 115, y de 3 de septiembre de 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, apartado 81 y jurisprudencia citada).
- 73 En el caso de autos, la argumentación de IGG, en los términos resumidos en los apartados 54 a 61 de la presente sentencia, plantea la cuestión de si el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en la apreciación del criterio relativo a los «fondos estatales» enunciado en el artículo 107 TFUE, apartado 1, que permita demostrar que la Comisión había encontrado serias dificultades en el examen de la medida controvertida, consistente en la no imposición de una multa a las empresas que no cobran el depósito, dificultades que deberían haberla llevado a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 74 A este respecto, debe recordarse que, a tenor del artículo 107 TFUE, apartado 1, salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.
- 75 Por lo tanto, únicamente las ventajas concedidas directa o indirectamente mediante fondos estatales o que constituyan una carga adicional para el Estado deben considerarse «ayudas» a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1. En efecto, de los propios términos de esta disposición y de las reglas de procedimiento establecidas por el artículo 108 TFUE se deduce que las ventajas concedidas por otros medios que no sean fondos estatales no están comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones de que se trata (sentencia de 19 de marzo de 2013, *Bouygues y otros/Comisión y otros*, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 99 y jurisprudencia citada).
- 76 Por lo que se refiere al requisito relativo a que se hayan comprometido fondos estatales, según jurisprudencia reiterada, el concepto de «ayuda» comprende no solo prestaciones positivas como las subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (sentencia de 14 de enero de 2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 33 y jurisprudencia citada).

- 77 Por consiguiente, para constatar la existencia de una ayuda de Estado debe acreditarse un vínculo suficientemente directo entre, por una parte, la ventaja concedida al beneficiario y, por otra, una mengua del presupuesto estatal, incluso un riesgo económico suficientemente concreto de cargas que gravan al mismo (sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 78 Para apreciar la existencia de ese vínculo, es preciso comprobar, en particular, si, por su finalidad y por su sistema general, la medida tiende a crear un beneficio que constituya una carga suplementaria para el Estado (sentencia de 17 de marzo de 1993, Sloman Neptun, C-72/91 y C-73/91, EU:C:1993:97, apartado 21).
- 79 En el caso de autos, como se desprende de los apartados 131 a 135 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló que las autoridades regionales alemanas competentes consideran que no existe, cuando se compran bebidas en el marco de la declaración de exportación, ninguna infracción de la normativa que pueda sancionarse con multa, de modo que, dado que no cobrar el depósito es conforme con la normativa, tal como la interpretan dichas autoridades, quedaría necesariamente excluido imponer una multa a los comercios fronterizos. El Tribunal General concluyó de ello que un contexto semejante, en el que la no imposición de una multa es indisoluble de la falta de cobro del depósito y, por lo tanto, de la interpretación de la normativa pertinente, no corresponde a ninguno de los supuestos examinados hasta ahora en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En particular, a su entender, la dispensa de depósito y, correlativamente, la no imposición de multa no resulta ni de una exención expresa adoptada por el autor de la normativa nacional en cuestión ni de una autorización previa y transparente, establecida en una norma, sino de una mera práctica de las autoridades regionales alemanas competentes. Por tanto, según el Tribunal General, la Comisión utilizó fundadamente un nuevo criterio jurídico, basado en las dificultades de interpretación de la norma aplicable.
- 80 Como se desprende de los apartados 38 a 40 de la presente sentencia, el Tribunal General concluyó, no obstante, en los apartados 157, 163 y 203 de la sentencia recurrida, que la Comisión aplicó erróneamente este nuevo criterio.

– *Sobre la existencia de un error de Derecho en la apreciación del criterio de los «fondos estatales»*

- 81 De entrada, por lo que se refiere a la admisibilidad de la argumentación de IGG, procede desestimar, por una parte, la alegación de Dansk Erhverv de que, en el primer motivo de casación, IGG trata de modificar, infringiendo el artículo 170, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el objeto del litigio planteado ante el Tribunal General, al afirmar que este había sustituido la motivación de la Comisión por la suya propia. En efecto, es preciso señalar que IGG no plantea tal argumento, sino que, por el contrario, alega que la imposibilidad jurídica de imponer multas se deriva de las propias conclusiones del Tribunal General. En cuanto a la alegación según la cual IGG reprocha al Tribunal General haber realizado una interpretación errónea del Derecho nacional que, en su opinión, escapa a la competencia de dicho Tribunal, basta señalar que, mediante su primer motivo de casación, IGG no pretende cuestionar la interpretación del Derecho nacional efectuada por el Tribunal General, sino las consecuencias que de ella extrajo para examinar si la medida controvertida conllevaba la concesión de una ventaja mediante fondos estatales, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Tal argumentación, que pretende demostrar que la sentencia recurrida adolece de un error de Derecho en cuanto a la interpretación y aplicación de esta disposición del Derecho de la Unión, es admisible en casación.

- 82 Por otro lado, también debe desestimarse la alegación de Dansk Erhverv según la cual IGG, en la segunda parte del segundo motivo de casación, pretende modificar, con infracción del artículo 170, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el objeto del litigio planteado ante el Tribunal General alegando que el objetivo aducido de la medida de ayuda debía ser determinante para apreciar la no imposición de multas. En efecto, es preciso indicar que la argumentación de IGG no modifica el objeto del litigio, sino que pretende basarse en el análisis efectuado por el Tribunal General, en particular en el apartado 93 de la sentencia recurrida, según el cual, «para apreciar la existencia del vínculo [suficientemente directo], procede comprobar, en particular, si, por su finalidad y su sistema general, la medida tiende a crear una ventaja que constituye una carga adicional para el Estado».
- 83 Por lo que respecta a la procedencia de la alegación de IGG de que solo cabría establecer un vínculo suficientemente directo entre la no imposición de una multa y el presupuesto del Estado si la imposición de una multa fuese jurídicamente posible, es preciso señalar que es inherente a todo sistema jurídico que una conducta definida previamente como legal y lícita no exponga a sanciones a los sujetos de Derecho (sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 36).
- 84 Pues bien, del apartado 155 de la sentencia recurrida se desprende que las autoridades regionales alemanas competentes, a raíz de los autos de los tribunales alemanes de 2003, mencionados en el apartado 15 de la presente sentencia, decidieron no adoptar nuevas medidas administrativas coercitivas respecto de los comercios fronterizos que no aplicasen el depósito. En efecto, como puso de manifiesto el Tribunal General en el apartado 131 de la sentencia recurrida, las citadas autoridades consideran que no existe, en el supuesto de una compra de bebidas en el marco de la declaración de exportación, ninguna infracción del artículo 9, apartado 1, del VerpackV, en relación con su artículo 2, apartado 1, que pueda sancionarse con multa y que, en dicha situación, dado que no cobrar el depósito es conforme con la normativa, quedaba necesariamente excluido imponer una multa a los comercios fronterizos.
- 85 Como declaró el Tribunal General en los apartados 160 a 164 de la sentencia recurrida, esta aplicación del Derecho nacional es conforme con la interpretación que de él hace la jurisprudencia nacional en los autos de los tribunales alemanes de 2003, mencionados en el apartado 15 de la presente sentencia. Así pues, de las propias apreciaciones del Tribunal General se desprende que las autoridades regionales alemanas competentes aplicaron la normativa nacional sin enfrentarse a dificultades de interpretación de la norma aplicable.
- 86 A este respecto, procede recordar que el principio de legalidad de las penas está consagrado en el artículo 49, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Dicho principio exige que la ley defina claramente los tipos delictivos y las penas que llevan aparejadas. Este requisito se cumple cuando el justiciable puede saber, a partir del texto de la disposición pertinente y, si fuera necesario, con ayuda de la interpretación que de ella hacen los tribunales, qué actos y omisiones generan su responsabilidad penal (sentencias de 22 de octubre de 2015, AC-Treuhand/Comisión, C-194/14 P, EU:C:2015:717, apartado 40, y de 24 de marzo de 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 y C-871/19, EU:C:2021:233, apartado 49).
- 87 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la claridad de la ley debe apreciarse no solo teniendo en cuenta el tenor de la disposición en cuestión, sino también las precisiones aportadas por una jurisprudencia reiterada y publicada (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de mayo de 2008, Evonik Degussa/Comisión, C-266/06 P, EU:C:2008:295, apartados 40 y 46).



- 88 En este contexto, resulta que las conclusiones del Tribunal General, que figuran en los apartados 157 y 203 de la sentencia recurrida, en los términos recordados en los apartados 39 y 40 de la presente sentencia, según las cuales la Decisión controvertida llevó a cabo un examen insuficiente e incompleto de la no imposición de multas a los comercios fronterizos, adolecen de errores de Derecho.
- 89 A este respecto, de los apartados 146 a 157 de la sentencia recurrida se desprende más concretamente que el Tribunal General reprocha a la Comisión no haber examinado si las dificultades de interpretación a las que se enfrentaron las autoridades regionales alemanas competentes eran temporales y se inscribían en un proceso de aclaración gradual de las normas.
- 90 No obstante, procede declarar que, como se desprende de la jurisprudencia citada en los apartados 83 y 86 de la presente sentencia, solo una conducta definida con claridad —y, si fuera necesario, con ayuda de la interpretación que de ella hacen los tribunales— como una infracción que genera la responsabilidad del interesado permite imponer sanciones administrativas.
- 91 De ello se deduce que, aun cuando existieran dificultades de interpretación de la norma aplicable de carácter duradero, tal apreciación no bastaría para concluir que se cumplía el requisito relativo a los fondos estatales. A este respecto, como puso de manifiesto el Abogado General en los puntos 57 a 60 de sus conclusiones, la exigencia de una aclaración gradual no tiene en cuenta el alcance de la jurisprudencia citada en el apartado 86 de la presente sentencia.
- 92 En efecto, es cierto que el Tribunal General declaró fundadamente, en el apartado 147 de la sentencia recurrida, que, como resulta de la sentencia de 22 de octubre de 2015, AC-Treuhand/Comisión (C-194/14 P, EU:C:2015:717), apartado 41, el principio de legalidad de los delitos y las penas no puede interpretarse en el sentido de que prohíba la aclaración progresiva de las reglas de la responsabilidad penal de un asunto a otro. Sin embargo, no es menos cierto que de ello no puede deducirse, como hizo el Tribunal General en los apartados 146 y 157 de la sentencia recurrida, que deba existir siempre un proceso de aclaración gradual.
- 93 No desvirtúan esta apreciación las consideraciones del Tribunal General contenidas en los apartados 143 y 145 de la sentencia recurrida según las cuales, cuando se transpone una directiva al ordenamiento jurídico de un Estado miembro, es indispensable que el correspondiente Derecho nacional garantice efectivamente la plena aplicación de dicha directiva y que sugieren que una normativa nacional cuyo sentido no ha sido precisado permitiría a los Estados miembros, que son sus autores, eludir, sin ninguna limitación temporal, sus obligaciones en materia de ayudas de Estado.
- 94 En efecto, en el caso de autos, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/62 no obliga a los Estados miembros a exigir el cobro de un depósito a los compradores al por menor de envases de un solo uso a efectos del consumo de bebidas fuera de su territorio, como apreció la Comisión en los considerandos 63, 65 y 70 de la Decisión controvertida y sin que el Tribunal General cuestionara esta apreciación en la sentencia recurrida.
- 95 A este respecto, procede recordar que dicha disposición establece que los Estados miembros velarán por que se establezcan sistemas de devolución o recogida de envases usados o de residuos de envases procedentes del consumidor. Pues bien, cuando los consumidores residentes en un

Estado miembro compran envases de bebidas en otro Estado miembro para consumir su contenido en su Estado miembro de residencia, los envases vacíos se convierten en residuos, en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2008/98, en ese último Estado miembro.

- 96 De ello se deduce, como señaló el Abogado General en los puntos 49 a 51 de sus conclusiones, que el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/62 no exige el cobro de un depósito en circunstancias como las que originaron el presente recurso de casación, en las que la venta de bebidas en lata en comercios fronterizos a consumidores que firman una declaración de exportación es análoga a la venta de mercancías a comerciantes para la exportación, supuesto en el que el vendedor no está obligado a cobrar un depósito.
- 97 Hay que señalar además que el Tribunal de Justicia ha declarado que un sistema de cobro de un depósito solo puede alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva 94/62 cuando los consumidores que hayan pagado el importe del depósito puedan recuperarlo fácilmente sin tener que volver al lugar de compra inicial (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, apartado 46). Por consiguiente, el objetivo de la Directiva 94/62 consistente en la recogida eficaz de residuos no implica cobrar un depósito sobre envases de un solo uso no eliminados en el territorio del Estado de exportación, independientemente de que, como se desprende del apartado 200 de la sentencia recurrida, los establecimientos fronterizos no hubiesen sido autorizados, a pesar de sus esfuerzos y a raíz de la oposición de Dansk Erhverv, a incorporarse al sistema de depósito danés.
- 98 De todas las consideraciones anteriores se desprende que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en los apartados 157 y 203 de la sentencia recurrida, que la Comisión, en la Decisión controvertida, había realizado un examen insuficiente e incompleto de la no imposición de multas a los comercios fronterizos, en la medida en que no comprobó si las dificultades de interpretación a las que se enfrentaron las autoridades regionales alemanas competentes eran temporales y se inscribían en un proceso de aclaración gradual de las normas, de modo que dicha institución no podía superar, en la fase previa de examen, todas las serias dificultades encontradas para determinar si la no imposición de multas constituía una ayuda de Estado.
- 99 Por tanto, procede estimar el primer motivo de casación, la segunda parte del segundo motivo de casación y el tercer motivo de casación y, en consecuencia, anular la sentencia recurrida, sin que sea necesario pronunciarse sobre los demás motivos del recurso de casación.

### ***Recurso de casación en el asunto C-508/21 P***

- 100 En apoyo de su recurso de casación, la Comisión formula tres motivos. El primer motivo de casación se fundamenta en una infracción del artículo 264 TFUE y en la violación del principio de proporcionalidad, en la medida en que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al concluir que la estimación de la tercera parte del motivo único conlleva la anulación de la Decisión controvertida en su totalidad. El segundo motivo de casación se basa en la existencia de una motivación defectuosa y contradictoria. El tercer motivo de casación se basa en la existencia de un error de Derecho constituido por la apreciación de que las tres medidas controvertidas son indisolubles.
- 101 No obstante, habida cuenta de la anulación de la sentencia recurrida por la estimación del recurso de casación en el asunto C-509/21 P, ya no es necesario pronunciarse sobre el recurso de casación interpuesto por la Comisión en el asunto C-508/21 P.

## Sobre el recurso ante el Tribunal General

- 102 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio cuando su estado así lo permita.
- 103 Así sucede en el caso de autos, ya que los motivos del recurso por los que se solicita la anulación de la Decisión controvertida fueron objeto de un debate contradictorio ante el Tribunal General y su examen no requiere la adopción de ninguna diligencia adicional de ordenación del procedimiento o de instrucción de los autos.
- 104 Dansk Erhverv formuló un motivo único ante el Tribunal General a fin de demostrar que la Comisión, al no iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, a pesar de las serias dificultades que planteaba el examen de las medidas controvertidas, vulneró los derechos procedimentales de los que aquella dispone como parte interesada en virtud de la misma disposición.
- 105 Mediante la tercera parte de este motivo único, Dansk Erhverv sostiene, en esencia, que la Comisión llevó a cabo un examen insuficiente de la medida consistente en no imponer multas, medida que se concede mediante fondos estatales.
- 106 A este respecto, de los fundamentos de Derecho expuestos en los apartados 83 a 99 de la presente sentencia se desprende que no cabe reprochar a la Comisión haber llevado a cabo, en la Decisión controvertida, un examen insuficiente e incompleto de la no imposición de multas a los comercios fronterizos.
- 107 En particular, de los fundamentos de Derecho expuestos en los apartados 83 a 85 de la presente sentencia se desprende que la Comisión señaló acertadamente, en el considerando 50 de la Decisión controvertida, que las autoridades regionales alemanas competentes no eximieron a los comercios fronterizos de las sanciones administrativas ni del pago de las multas que normalmente se adeudarían al presupuesto del Estado, sino que consideraron, sin enfrentarse a dificultades de interpretación de la norma aplicable, que no existe, en el supuesto de una compra de bebidas en el marco de la declaración de exportación, ninguna infracción de la normativa nacional que pueda sancionarse con multa, supuesto en el que, dado que no cobrar el depósito es conforme con la normativa, quedaba necesariamente excluido imponer una multa a los comercios fronterizos.
- 108 Si bien es cierto que la Comisión indicó, en el considerando 51 de la Decisión controvertida, que el tenor del artículo 9, apartado 1, del VerpackV podía sugerir, como se ha recordado en el apartado 24 de la presente sentencia, que esta disposición imponía a los comercios fronterizos la obligación de cobrar el depósito, estimó, sin embargo, en los considerandos 52 y 53 de dicha Decisión, recordados en el apartado 25 de la presente sentencia, que el hecho de que los comercios fronterizos no tuvieran esa obligación si vendían bebidas en latas exclusivamente a consumidores «residentes extranjeros» que se comprometían a consumir esas bebidas fuera del territorio alemán podía considerarse coherente con el objetivo perseguido por el VerpackV, consistente en promover la devolución de los envases de bebidas de un solo uso en Alemania.

- 109 Además, como resulta del razonamiento expuesto en los apartados 93 a 96 de la presente sentencia, la Comisión señaló fundadamente, en los considerandos 63, 65 y 70 de la Decisión controvertida, que tampoco se exigía un enfoque diferente de las autoridades regionales alemanas competentes, habida cuenta de las obligaciones que incumben a los Estados miembros, al transponer una directiva a su ordenamiento jurídico, de garantizar la plena aplicación de dicha Directiva, dado que el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/62 no obliga a esos Estados miembros a exigir el cobro de un depósito a los compradores al por menor de envases de un solo uso para el consumo de bebidas fuera de su territorio.
- 110 Aunque es cierto que la Comisión, como se desprende, en particular, de los considerandos 69 y 70 de la Decisión controvertida, consideró, por otra parte, que «aun en el caso de que» el Derecho nacional se interpretara en el sentido de que los comercios fronterizos están obligados, en cualquier caso, a cobrar un depósito, la no imposición de multas resultaría, en tal supuesto, de una interpretación razonable de dicho Derecho nacional, es evidente, a la luz de los apartados 107, 108 y 109 de la presente sentencia, que estas consideraciones tienen carácter redundante en relación con el razonamiento que figura, en particular, en los considerandos 50, 52, 53, 63, 65 y 70 de la Decisión controvertida.
- 111 Puesto que la práctica de los comercios fronterizos de no cobrar depósito constituye, por tanto, una conducta definida previamente como legal y lícita que no expone a sanciones a dichos comercios, la no imposición de una multa no es, por consiguiente, una medida concedida mediante fondos estatales (véase, por analogía, la sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 36).
- 112 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar por infundado el motivo único formulado por Dansk Erhverv ante el Tribunal General.
- 113 Por tanto, se ha de desestimar el recurso de anulación interpuesto por Dansk Erhverv ante el Tribunal General.

### **Costas**

- 114 De conformidad con el artículo 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando, siendo fundado el recurso de casación, dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio.
- 115 El artículo 138, apartado 1, de ese Reglamento, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento, dispone que la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 116 En el caso de autos, por lo que respecta al recurso de casación interpuesto en el asunto C-509/21 P, al haber sido estimadas las pretensiones de IGG, procede, conforme a lo por ella solicitado, condenar a Dansk Erhverv a cargar, además de con sus propias costas, con las de IGG.
- 117 En cuanto al recurso de casación en el asunto C-508/21 P, a tenor del artículo 149 del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento en casación en virtud de su artículo 190, en caso de sobreseimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas. Con arreglo al artículo 142 del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento en casación en virtud de su

artículo 184, en este caso el Tribunal de Justicia resolverá discrecionalmente sobre las costas. En el presente asunto, procede condenar a Dansk Erhverv al pago de las costas correspondientes al recurso de casación en el asunto C-508/21 P.

- 118 Por otra parte, al haberse desestimado el recurso ante el Tribunal General, se condena a Dansk Erhverv a cargar con la totalidad de las costas correspondientes al procedimiento en primera instancia.

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

- 1) Acumular los asuntos C-508/21 P y C-509/21 P a efectos de la sentencia.**
- 2) Anular la sentencia del Tribunal General de 9 de junio de 2021, Dansk Erhverv/Comisión (T-47/19, EU:T:2021:331).**
- 3) Desestimar el recurso de anulación interpuesto ante el Tribunal General por Dansk Erhverv.**
- 4) Sobreseer el recurso de casación en el asunto C-508/21 P.**
- 5) Condenar a Dansk Erhverv a cargar con las costas soportadas en primera instancia y en el marco de los procedimientos en casación por Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) y por la Comisión Europea.**

Firmas