Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

de 24 de junio de 2015*

«Ayudas de Estado — Tasa láctea — Ayudas otorgadas por Italia a los productores de leche — Régimen de ayudas vinculado al reembolso de la tasa láctea — Decisión condicional — Incumplimiento de un requisito que permitió reconocer la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior — Ayuda de minimis — Ayuda existente — Nueva ayuda — Modificación de una ayuda existente — Procedimiento de control de las ayudas de Estado — Obligación de motivación — Carga de la prueba»

En el asunto T-527/13,

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

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. D. Grespan, y D. Nardi y la Sra. P. Němečková, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 2013/665/UE de la Comisión, de 17 de julio de 2013, relativa a la ayuda estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] concedida por Italia (aplazamiento del pago de la tasa láctea en Italia) (DO L 309, p. 40),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera),

integrado por el Sr. S. Papasavvas, Presidente, y los Sres. N.J. Forwood (Ponente) y E. Bieliūnas, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de enero de 2015;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia

Antecedentes del litigio

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

2 Mediante la Decisión 2003/530/CE del Consejo, de 16 de julio de 2003, sobre la compatibilidad con el mercado común de una ayuda que la República Italiana se propone conceder a sus productores de leche (DO L 184, p.15; en lo sucesivo, «Decisión del Consejo»), el Consejo autorizó a este Estado miembro a «[subrogarse] en el pago a [la Unión] del importe adeudado por dichos productores a [la Unión] en virtud de la tasa suplementaria sobre la leche y los productos lácteos para el período 1995/1996 a 2001/2002» (artículo 1 de la Decisión del Consejo). Asimismo, el Consejo le autorizó a «[que permitiera a los interesados] la devolución de su deuda [con la República Italiana] mediante el pago diferido durante una serie de años sin interés» (artículo 1 de la Decisión del Consejo).

3 Esta declaración de compatibilidad estaba sujeta a dos series de condiciones. En primer lugar, el Consejo impuso a las autoridades italianas, por un lado, el deber de declarar al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) el importe de la tasa suplementaria adeudada por los productores de leche y, por otro, el de deducir su deuda pendiente con la Unión y el interés sobre la misma del gasto financiado por el citado FEOGA (artículo 2 de la Decisión del Consejo). En segundo lugar, el Consejo exigió que los productores de leche devolvieran íntegramente su deuda con la República Italiana, por una parte, mediante plazos anuales de la misma cuantía y, por otra, en un período no superior a catorce años, que empezaría a contar el 1 de enero de 2004 (artículo 1 de la Decisión del Consejo).

4 En este contexto, las autoridades italianas adoptaron el decreto-legge n. 49, riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Decreto-ley nº 49, de reforma de la legislación sobre la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos), de 28 de marzo de 2003 (GURI nº 75, de 31 de marzo de 2003, p. 4), así como el decreto ministeriale del 30 luglio 2003, disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all'art. 10, comma 34, della legge n. 119/2003 (Decreto Ministerial de 30 de julio de 2003 por el que se aprueban disposiciones relativas al pago de la tasa suplementaria adeudada y no liquidada del período de 1995/1996 a 2001/2002, a que se refiere el artículo 10, apartado 34, de la Ley nº 119/2003) (GURI nº 183, de 8 de agosto de 2003, p. 33). De la lectura conjunta de ambas normas se desprende que, en esencia, dispusieron que los productores de leche habían de reembolsar a la República Italiana el importe íntegro de la tasa suplementaria de la que ésta se había hecho cargo, sin intereses, mediante plazos anuales de la misma cuantía, a lo largo de un período no superior a catorce años (en lo sucesivo, «sistema de pagos escalonados»).

5 Tras modificar en diversas ocasiones estas disposiciones, con el fin, en particular, de que los interesados pudieran solicitar el pago de su deuda a plazos a lo largo de un período que podía llegar hasta treinta años, y tras prorrogar por seis meses el pago de la anualidad que vencía el 30 de junio de 2010, las autoridades italianas aprobaron la legge n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (Ley nº 10, de convalidación, con modificaciones, del Decreto-ley nº 225, de 29 de diciembre de 2010, por el que se prorrogan los plazos previstos en las disposiciones legales y las intervenciones urgentes en materia tributaria y de apoyo a las empresas y a las familias), de 26 de febrero de 2011 (GURI nº 47, de

26 de febrero de 2011, suplemento ordinario nº 53), que entró en vigor el día siguiente. Esta norma introdujo, en particular, en el artículo 1 del decreto-legge n. 225, un apartado 12 *duodecies*, según el cual, «al objeto de hacer frente a la grave crisis que afecta al sector lechero, se aplazan al 30 de junio de 2011 los pagos de los importes con vencimiento el 31 de diciembre de 2010 establecidos en los programas de pago a plazos previstos por el Decreto-ley nº 49» y normas posteriores (en lo sucesivo, «aplazamiento del pago»).

6 Las autoridades italianas comunicaron a la Comisión Europea que el «equivalente de subvención» de esta medida se había imputado a la ayuda *de minimis* prevista para dicho Estado miembro en el anexo del Reglamento (CE) nº 1535/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, relativo a la aplicación de los artículos [107 TFUE] y [108 TFUE] a las ayudas *de minimis* en el sector de la producción de productos agrícolas (DO L 337, p. 35). Según dichas autoridades, esta fórmula benefició a 1 291 productores de leche, es decir, el 11,45 % de los 11 271 beneficiarios del sistema de pagos escalonados. Además, la ayuda individual obtenida por este concepto se situaba en una horquilla comprendida entre 0,08 y 694,19 euros. Finalmente, para 1 187 de los 1 291 productores de leche afectados, la ayuda resultó inferior a 100 euros, y para 559 de ellos, inferior a 12 euros.

7 Mediante la Decisión C (2011) 10055 final, de 11 de enero de 2012, relativa a la ayuda estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] — Aplazamiento del pago de la tasa láctea en Italia, de la que se publicó un resumen en el *Diario Oficial de la Unión Europea* del 10 de febrero de 2012 (DO C 37, p. 30), la Comisión inició el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2. En primer lugar, indicó, esencialmente, que albergaba dudas acerca de la calificación del aplazamiento del pago, a la vista del artículo 107 TFUE, así como de la compatibilidad de esta medida con el mercado interior. En segundo lugar, expuso que ese aplazamiento del pago constituía un incumplimiento de uno de los requisitos establecidos en la Decisión del Consejo, que dicho incumplimiento, en la medida en que afectaba a los productores de leche que se habían beneficiado del aplazamiento del pago, transformaba en una nueva ayuda todo el sistema de pagos escalonados instituido por las autoridades italianas, y que tampoco se había determinado la compatibilidad de esta nueva ayuda con el mercado interior.

8 En la Decisión 2013/665/UE, de 17 de julio de 2013, relativa a la ayuda estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] — concedida por Italia (aplazamiento del pago de la tasa láctea en Italia) (DO L 309, p. 40; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión consideró, como resultado de la comunicación mantenida con las autoridades italianas durante el procedimiento administrativo, que cada una de las dos medidas en cuestión, es decir, el aplazamiento del pago, por un lado, y el sistema de pagos escalonados, por otro, constituía una nueva ayuda, ilegal e incompatible con el mercado interior (artículo 1 de la Decisión impugnada). Por consiguiente, ordenó a la República Italiana que recuperara de forma inmediata y efectiva las sumas concedidas a los productores de leche beneficiarios del aplazamiento del pago, más los intereses correspondientes (artículos 2 y 3 de la Decisión impugnada).

Procedimiento y pretensiones de las partes

9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 30 de septiembre de 2013, la República Italiana interpuso el presente recurso.

10 La República Italiana solicita al Tribunal General, en esencia, que:

— Con carácter principal, anule la Decisión impugnada en su totalidad.

— Con carácter subsidiario, anule la Decisión impugnada en la medida en que le ordena recuperar las ayudas individuales otorgadas, de acuerdo con el régimen de ayudas previamente autorizado por la Decisión del Consejo, a los productores de leche italianos beneficiarios del aplazamiento del pago.

— Condene en costas a la Comisión.

11 La Comisión solicita al Tribunal General que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la República Italiana.

Fundamentos de Derecho

12 En apoyo de sus pretensiones, la República Italiana invoca dos motivos. El primer motivo se basa en la infracción del artículo 3, apartado 7, del Reglamento nº 1535/2007. El segundo motivo se basa en la infracción del artículo 3, apartado 2, del mismo Reglamento; en la infracción del artículo 1, letra c), del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO L 83, p. 1); en la infracción del artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 659/1999 (DO L 140, p. 1), y en una motivación insuficiente.

Sobre el primer motivo

13 La República Italiana sostiene que la Decisión impugnada infringe el artículo 3, apartado 7, del Reglamento nº 1535/2007, a tenor del cual «las ayudas *de minimis* no se acumularán con ninguna ayuda estatal correspondiente a los mismos gastos subvencionables si dicha acumulación da lugar a una intensidad de ayuda superior a la establecida para las circunstancias concretas de cada caso por la normativa [de la Unión]». Dicha parte entiende que la Comisión, al declarar que la concesión del aplazamiento del pago infringía esta disposición, partió de la base de que el sistema de pagos escalonados autorizado por el Consejo constituía el límite máximo de ayuda que podía otorgarse a los productores de leche. Ahora bien, según la República Italiana, la Decisión del Consejo no prohibió en modo alguno a las autoridades italianas establecer, en su caso, nuevas medidas de apoyo en beneficio de los mismos. Por tanto, entiende que la Comisión estimó erróneamente que la disposición de que se trata se oponía a que se les concediera una nueva ayuda. La República Italiana indica, además, que la propia Comisión reconoció que esta ayuda debía considerarse *de minimis*.

14 La Comisión considera infundadas estas alegaciones.

15 El artículo 3 del Reglamento nº 1535/2007 dispone, en su apartado 1, que «se considerará que las ayudas que cumplan las condiciones establecidas en los apartados 2 a 7 del presente artículo no reúnen todos los criterios del artículo [107 TFUE, apartado 1], y, por consiguiente, estarán exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo [108 TFUE, apartado 3]».

16 A este respecto, procede señalar que, si bien es la Comisión la que debe demostrar que una medida reúne las condiciones exigidas para ser calificada de ayuda de Estado, le corresponde seguidamente al Estado miembro que haya otorgado o que prevea otorgar esa ayuda acreditar que la medida no puede ser calificada de ese modo o que es compatible con el mercado interior.

17 Según reiterada jurisprudencia sobre este punto, el Estado miembro está obligado, en particular, a proporcionar a la Comisión todos los datos que permitan a dicha institución comprobar que se cumplen los requisitos de la excepción solicitada (sentencias de 28 de abril de 1993, Italia/Comisión, C-364/90, Rec, EU:C:1993:157, apartado 20, y de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, Rec, EU:C:2004:234, apartado 81), y que demuestren, bien que la medida en cuestión puede considerarse compatible con el mercado interior, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 107 TFUE, apartado 3

(sentencias de 15 de diciembre de 1999, Freistaat Sachsen y otros/Comisión, T-132/96 y T-143/96, Rec, EU:T:1999:326, apartado 140, y de 15 de junio de 2005, Regione Autonoma della Sardegna/Comisión, T-171/02, Rec, EU:T:2005:219, apartado 129), bien que ni siquiera puede ser calificada de ayuda de Estado, tal como la define el artículo 107 TFUE, apartado 1 (sentencias de 29 de abril de 2004, Países Bajos/Comisión, C-159/01, Rec, EU:C:2004:246, apartado 43, y de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Gobierno de Gibraltar y Reino Unido, C-106/09 P y C-107/09 P, Rec, EU:C:2011:732, apartados 143 a 152).

18 Cuando el Estado miembro de que se trate no aporta la prueba de que la excepción que solicita está fundada y, con mayor razón, cuando incumple su obligación de proporcionar la información pertinente al respecto, obligación que, como recuerda el artículo 4, apartado 6, del Reglamento nº 1535/2007, es especialmente importante en los casos en que los Estados miembros aleguen que las ayudas otorgadas a las empresas que operan en el sector de la producción agrícola tienen el carácter *de minimis*, la Comisión podrá deducir legítimamente que la concesión de esa excepción no está justificada (véase, al respecto, la sentencia de 13 de junio de 2002, Países Bajos/Comisión, C-382/99, Rec, EU:C:2002:363, apartados 77 a 80).

19 En el caso de autos, en la Decisión impugnada se afirma que, contrariamente a lo que sostenían las autoridades italianas (considerandos 14 a 20), el aplazamiento del pago constituye una ayuda de Estado (considerandos 28 a 32) y no puede ser calificada de ayuda *de minimis* (considerandos 33 a 42).

20 Esta conclusión se sustenta en tres series de consideraciones.

21 En primer lugar, la Comisión estimó que, aun cuando las ayudas individuales vinculadas al aplazamiento del pago pudieran considerarse, examinadas aisladamente, ayudas *de minimis*, la República Italiana no le había facilitado datos que acreditaran que era fundada su alegación de que los productores de leche beneficiarios de ese aplazamiento no habían recibido otras ayudas *de minimis* que les llevaran a beneficiarse de una cantidad total de ayuda superior al umbral previsto en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 1535/2007 (considerandos 34 y 35, frases primera a tercera, de la Decisión impugnada), cuyo párrafo segundo dispone que, «cuando la cuantía total de una medida de ayuda supere el umbral [de 7.500 euros en un período de tres ejercicios fiscales] contemplado en el párrafo primero, dicha cuantía de ayuda no podrá acogerse al presente Reglamento, ni siquiera en lo que respecta a la fracción que no supere el citado umbral».

22 En segundo lugar, la Comisión, de manera adicional, como demuestra el empleo del término «también» (considerando 35, tercera frase, de la Decisión impugnada), consideró que esas ayudas no eran las únicas que debían tenerse en cuenta para verificar si se respetaba el umbral en cuestión. En efecto, dicha institución estimó que el aplazamiento del pago contravenía lo dispuesto en la Decisión del Consejo, que esta vulneración convertía en ilegales una parte de las ayudas individuales concedidas a los productores de leche en virtud del sistema de pagos escalonados autorizado por el Consejo y que éstos también debían ser tomados en consideración en la citada verificación (considerando 35, tercera frase *in fine* a quinta frase, y considerando 50 de la Decisión impugnada).

23 En tercer lugar, también de forma adicional, como prueba el uso de la expresión «por otro lado» (considerando 36 de la Decisión impugnada), la Comisión declaró que el aplazamiento del pago daba lugar, al acumularse con el sistema de pagos escalonados, a que se concediera a los productores de leche unas ayudas de «intensidad» superior al nivel establecido en el contexto específico del caso de autos (considerandos 36 a 42 de la Decisión impugnada), infringiendo el artículo 3, apartado 7, del Reglamento nº 1535/2007.

24 Pues bien, la República Italiana critica esta tercera consideración, que se apoya en el artículo 3, apartado 7, del Reglamento nº 1535/2007, pero no alega razones que permitan invalidar el análisis efectuado paralelamente por la Comisión a los efectos del apartado 2 de ese artículo (véase el apartado 21 anterior).

25 En efecto, dicho Estado miembro, en el marco del presente motivo, se limita a indicar que la Comisión, en la Decisión impugnada, reconoció que, si fueran examinadas aisladamente, las ayudas individuales vinculadas al aplazamiento del pago podrían considerarse ayudas *de minimis* (apartado 46 de la demanda). No obstante, dicha institución añadió que esas medidas no debían ser analizadas aisladamente, sino en relación con las otras ayudas *de minimis* de las que pudieron beneficiarse los productores de leche (véase el apartado 21 anterior).

26 A continuación, la propia República Italiana admite, dentro de su segundo motivo, que el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 1535/2007 prohíbe calificar globalmente como ayuda *de minimis* al resultado de adicionar distintas ayudas, todas ellas *de minimis*, si su importe total excede del umbral previsto en aquél (apartado 53 de la demanda).

27 Por último, en su segundo motivo, la República Italiana afirma que, «como se ha demostrado en el primer motivo del recurso, no se han cumplido las condiciones establecidas en [el artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 1535/2007]»; que, «en efecto, no se ha aportado la prueba de que la medida controvertida haya dado lugar a que la cantidad total de ayuda concedida rebase el umbral contemplado en [este artículo]», y que, «en cambio, existen datos que indican precisamente lo contrario» (apartado 52 de la demanda). No obstante, como manifiesta acertadamente la Comisión, dicho Estado miembro no expone dentro del presente recurso, ni acredita haber expuesto en el marco del procedimiento administrativo, alegaciones o pruebas que permitan concluir, o simplemente verificar, que no otorgó otras ayudas *de minimis* como consecuencia de las cuales se rebasara el umbral fijado en aquella disposición. Por el contrario, en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal General en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, y posteriormente en la vista, la República Italiana se limita a aducir, en esencia, que la magnitud de las ayudas resultantes del aplazamiento del pago es tan ínfima que procede considerar que no se ha rebasado el umbral en cuestión. Pues bien, esta alegación no puede prosperar, al no existir ninguna información relativa a las otras ayudas de las que pudieron beneficiarse los productores de leche afectados y teniendo en cuenta los requisitos de prueba derivados de la jurisprudencia (véanse los apartados 17 y 18 anteriores) y de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 6, en relación con el artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1535/2007.

28 Dado que la Comisión pudo legítimamente considerar, en el análisis mencionado en el apartado 21 anterior, que no procedía estimar que las ayudas vinculadas al aplazamiento del pago se otorgaron respetando el artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 1535/2007, y al no haber demostrado las autoridades italianas de forma suficiente en Derecho el incumplimiento de esta norma, es irrelevante si aquella institución estimó acertada o equivocadamente, en el análisis recordado en el apartado 23 anterior, que la concesión de esas ayudas infringía además el artículo 3, apartado 7, de dicho Reglamento.

29 En consecuencia, no cabe sino desestimar el presente motivo por inoperante.

Sobre el segundo motivo

30 La República Italiana expone dos series de alegaciones en el marco del segundo motivo.

31 En primer lugar, sostiene que la Decisión impugnada infringe el artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 1535/2007. Afirma que, ante todo, no se ha demostrado que los productores de leche que se beneficiaron del aplazamiento del pago hayan obtenido, por la acumulación de ésta con otras medidas, un importe total de ayuda superior al umbral previsto en ese artículo. En segundo lugar, arguye que dicho precepto es aplicable únicamente a los supuestos en que la acumulación de diferentes ayudas, consideradas individualmente *de minimis*, dé lugar a un importe total de ayuda superior al umbral fijado en la norma. Finalmente, aun admitiendo que el artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 1535/2007 sea aplicable a todas las situaciones de acumulación de ayudas, tengan o no carácter *de*

minimis, dicho artículo no constituye, a su parecer, una base jurídica que faculte a la Comisión para obligar a un Estado miembro que ha concedido una ayuda *de minimis* a recuperar no solamente dicha ayuda, si se ha otorgado ilegalmente, sino también el importe de una ayuda anterior que fue objeto de una decisión de autorización.

32 En segundo lugar, la Decisión impugnada adolece, según la República Italiana, de un error de Derecho, y, como mínimo, de una motivación insuficiente, en cuanto que la Comisión la obliga a recuperar no solamente las ayudas individuales vinculadas al aplazamiento del pago, sino también una parte de las concedidas anteriormente en virtud del sistema de pagos escalonados. A su juicio, en lugar de considerar que este aplazamiento afectaba a la esencia misma del régimen de ayudas previamente autorizado por el Consejo y de decidir, consecuentemente, que todo ese régimen de ayudas existente debía calificarse de ayuda nueva e ilegal con respecto a los productores de leche que se beneficiaron del aplazamiento del pago, la Comisión habría debido analizar dicho aplazamiento aisladamente, habida cuenta de su limitado alcance, como nueva ayuda en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento nº 659/1999. Por otro lado, en opinión de la República Italiana, la Comisión habría debido concluir que esa nueva ayuda estaba exenta de la obligación de notificación prevista por el Tratado FUE, de acuerdo con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 794/2004.

33 En su réplica, la República Italiana añade, sustancialmente, que la fundamentación de sus alegaciones está confirmada por las alegaciones que la Comisión invoca en su defensa.

34 La Comisión considera, en esencia, que la primera de estas dos series de alegaciones carece de fundamento, y que la segunda es inoperante.

35 En primer lugar, la Comisión niega haber incurrido en error al no aplicar el artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 1535/2007, puesto que, a su parecer, las autoridades italianas no demostraron, en ningún momento del procedimiento administrativo, que era fundada su alegación de que las ayudas vinculadas al aplazamiento del pago no conllevaron la superación del umbral fijado en dicha disposición.

36 En segundo lugar, la Comisión alega que la República Italiana interpreta erróneamente la Decisión impugnada. Arguye que, como se desprende, en su opinión, claramente de la motivación y de la parte dispositiva de dicho acto, así como de la anterior decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, examinó dos medidas distintas, y calificó cada una de ellas de ayuda nueva ilegal e incompatible con el mercado interior. La primera de ellas, afirma, es la ayuda vinculada al aplazamiento del pago (considerando 13, guiones primero y segundo, considerando 45 y considerando 57 de la Decisión impugnada). La segunda, la «nueva ayuda resultante de la infracción de la Decisión [del Consejo]» (considerando 13, tercer guión, y considerando 57 de la Decisión impugnada).

37 Con respecto a esta segunda medida, la Comisión entiende haber estimado fundadamente que, al conceder un aplazamiento del pago a los productores de leche, las autoridades italianas habían incumplido una de las condiciones establecidas por la Decisión del Consejo; que esa condición constituía un requisito *sine qua non* para la autorización otorgada por esa institución, y que su incumplimiento implicaba que todo el sistema de pagos escalonados, en la medida en que se aplicaba a los productores de leche que se beneficiaron del aplazamiento, contravenía la citada Decisión. La Comisión arguye que fue correcto concluir que dicho sistema, en la medida descrita, debía calificarse de régimen de ayudas nuevo, ilegal e incompatible con el mercado interior, y que las ayudas individuales concedidas por este concepto debían recuperarse paralelamente a las vinculadas al aplazamiento del pago. Afirma que, en el marco de este análisis, no era necesario examinar si el aplazamiento del pago afectaba o no a la esencia del sistema de pagos escalonados, o si su carácter *de minimis* le eximía de la obligación de notificación prevista por el Tratado FUE. Alega, por último, que motivó de forma suficiente su decisión basándose en todos estos elementos.

38 Habida cuenta de las alegaciones formuladas por las partes a lo largo del procedimiento, es necesario precisar, antes de examinar la alegación relativa a la motivación de la Decisión impugnada y las relativas a su fundamentación, el alcance del presente motivo.

Sobre el alcance del motivo

39 En primer lugar, debe señalarse que, aunque cada una de las alegaciones expuestas por la República Italiana en el marco del presente motivo se basa en la infracción de una norma distinta, en todas se indica también en esencia que la Decisión impugnada carece de base jurídica válida para poder calificar el sistema de pagos escalonados de ayuda nueva e ilegal (artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada) y para imponer a la demandante la obligación de recuperar dicha ayuda [artículo 2, apartados 1 y 4, letras a) a d), de la Decisión impugnada].

40 En segundo lugar, esta crítica ya se formula en la demanda, aun cuando las expresiones «referencias normativas» y «fundamento positivo en el que habría podido basarse en principio la decisión [de la Comisión]» sólo aparecen en la réplica en respuesta a las alegaciones presentadas por la Comisión en su defensa.

41 De este modo, la República Italiana afirma, en su primera serie de alegaciones, que la «inaplicación de la medida impugnada por parte del órgano administrativo competente, dicho de otro modo, [de] la exigencia de los intereses correspondientes al período de demora […] equivaldría, por sí sola, a la consecuencia de mayor impacto prevista por el Tratado para las ayudas no autorizadas, es decir, la supresión de la ayuda otorgada»; que «la supresión de la ayuda *de minimis* no debería conllevar también la cancelación de la ayuda otorgada legalmente», y que «no existen pruebas que acrediten que los beneficiarios de la ayuda existente que disfrutaron de la medida controvertida estén obligados a reembolsar no solamente el importe correspondiente a esta medida, sino también el recibido en concepto de ayuda existente» (apartados 54 a 56 del recurso).

42 Asimismo, la República Italiana sostiene, en su segunda serie de alegaciones, que «tampoco cabe considerar que la extensión de la decisión de recuperación también a la ayuda existente pueda derivarse legítimamente de que se haya producido una modificación sustancial de esa ayuda en cuya virtud haya que calificar a las dos medidas como una nueva ayuda única, no notificada a la Comisión y, por ende, ilegal»; que «tal conclusión sería el resultado manifiesto de una desnaturalización del concepto de "modificación de la ayuda existente"», y que, «en cualquier caso, la Comisión no ha motivado de forma suficiente que se hayan cumplido las condiciones fácticas para la aplicación de este concepto» (apartados 57 y 58 del recurso).

43 En tercer y último lugar, y en todo caso, según reiterada jurisprudencia, procede declarar la admisibilidad de un motivo o una alegación que constituye la ampliación de un motivo presentado con anterioridad, ya directamente ya de manera implícita, y que presenta un estrecho vínculo con éste (sentencias de 30 de septiembre de 1982, Amylum/Consejo, 108/81, Rec, EU:C:1982:322, apartado 25, y de 14 de marzo de 2007, Aluminium Silicon Mill Products/Consejo, T-107/04, Rec, EU:T:2007:85, apartado 60).

44 En estas circunstancias, procede considerar que las alegaciones de la República Italiana según las cuales la contestación de la Comisión a la demanda confirma que «su decisión carece de referencias normativas que puedan justificarla», dado que, por un lado, «el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 1535/2007 […] constituía, en definitiva, el único fundamento positivo en el que habría podido basarse en principio la decisión», y, por otro, «no es posible considerar [el aplazamiento del pago] como un elemento de una nueva ayuda, y privar además a los beneficiarios del derecho a la ayuda autorizada por el Consejo», puesto que la Comisión no ha «demostrado que se

hayan cumplido los criterios propios del concepto de modificación de una ayuda existente» (apartados 16, 17, 21 y 23 de la réplica), constituyen una ampliación, a la luz del escrito de contestación, de la argumentación presentada en la demanda.

Sobre las alegaciones relativas a la motivación de la Decisión impugnada

45 Conforme a reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto impugnado, de manera que los interesados puedan comprender las razones de la medida adoptada y el juez pueda controlar si está fundamentada. Esa motivación debe apreciarse en función de las circunstancias del caso concreto y, en particular, del contenido del acto de que se trate, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas puedan tener en recibir explicaciones. Sin embargo, no se exige que dicha motivación especifique todos los elementos de Derecho y de hecho pertinentes, ya que la cuestión de si cumple lo dispuesto en el artículo 296 TFUE se aprecia teniendo en cuenta el tenor literal del acto y su contexto jurídico y fáctico (sentencias de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión, 296/82 y 318/82, EU:C:1985:113, apartado 19, y de 21 de julio de 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisión, C-194/09 P, Rec, EU:C:2011:497, apartado 96). Así pues, basta con que la institución de la que emane el acto exponga los hechos y las consideraciones jurídicas que revisten una importancia esencial en la sistemática de la decisión (sentencias de 14 de julio de 1972, Cassella Farbwerke Mainkur/Comisión, 55/69, Rec, EU:C:1972:76, apartados 22 y 23, y de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, T-228/99 y T-233/99, Rec, EU:T:2003:57, apartado 280).

46 En el caso de autos, la Decisión impugnada expone en siete ocasiones, de forma clara e inequívoca, las razones por las que la Comisión consideró, tanto en el momento de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, como al término del mismo, de una parte, que el aplazamiento del pago se había producido incumpliendo uno de los requisitos que constaban en la Decisión del Consejo por la que se declaraba que el sistema de pagos escalonados era compatible con el mercado interior y, de otra, que tal incumplimiento «transformaba» en nueva ayuda ilegal todo el régimen de ayudas existente o «creaba» una ayuda de esa naturaleza, respecto de las empresas que se beneficiaron de dicho aplazamiento (considerando 13, tercer guion, considerando 28, considerando 35, frases tercera a quinta, considerando 42 *in fine*, considerando 45, frase segunda, considerando 50 y considerando 57 de la Decisión impugnada).

47 Estos motivos exponen suficientemente las consideraciones fácticas y jurídicas que revisten una importancia esencial en la sistemática de la Decisión impugnada. Además, permitieron a la República Italiana comprender cómo justificó la Comisión su razonamiento, habida cuenta del contexto en el que fue esgrimido y las normas jurídicas que rigen la materia de que se trata, e impugnarlo eficazmente ante el juez de la Unión, como se pone de manifiesto en el contenido de la demanda y de la réplica. Dichos motivos permiten, finalmente, que el Tribunal General pueda controlar el fundamento del citado razonamiento.

48 Por lo tanto, procede examinar las alegaciones relativas al fundamento de la Decisión impugnada.

Sobre las alegaciones relativas al fundamento de la Decisión impugnada

49 Ante todo, a la vista del razonamiento en que se basa la Decisión impugnada, recordado por la Comisión ante el Tribunal General, procede efectuar cuatro observaciones.

50 En primer lugar, no es controvertido que, hasta que la Comisión estimó que el sistema de pagos escalonados debía considerarse una nueva ayuda, esta medida constituía un régimen de ayudas existente, aun cuando la Decisión impugnada hiciera referencia a esta calificación sólo implícitamente, en los considerandos 4 y 13, tercer guion, con arreglo a los cuales la ayuda «aprobada por el Consejo» se «transformó» en «nueva ayuda» a causa del aplazamiento del pago.

51 En segundo lugar, consta que la declaración de compatibilidad de que disfrutaba este régimen de ayudas existente no era absoluta, puesto que el Consejo había supeditado la correspondiente autorización a que se cumplieran determinados requisitos.

52 En tercer lugar, es pacífico que el aplazamiento del pago se estableció incumpliendo uno de esos requisitos, y que, aisladamente considerado, constituye una nueva ayuda. En efecto, en su primer motivo, la República Italiana alega que la Decisión del Consejo y la regla *de minimis* la autorizaban a otorgar dicha nueva ayuda. En su segundo motivo, con carácter subsidiario, se opone a las consecuencias jurídicas que la Comisión atribuye a la infracción de la Decisión del Consejo, es decir, la calificación de nueva ayuda a todo el sistema de pagos escalonados, en tanto en cuanto se aplica a los fabricantes que se beneficiaron del aplazamiento del pago, y la orden de recuperar las ayudas individuales otorgadas al efecto dirigida a las autoridades italianas. En cambio, no cuestiona la existencia de esa infracción.

53 En cuarto lugar, no se discute ni puede discutirse que a la Comisión le incumbía supervisar la ejecución del régimen de ayudas autorizado por el Consejo, velando, en particular, por el cumplimiento de los requisitos que permitieron declararlo compatible con el mercado interior, y, en su caso, extrayendo las consecuencias de su inobservancia, como había señalado la propia Decisión del Consejo (considerandos 8 y 9, y artículo 3).

54 En efecto, el Tratado establece el examen permanente y el control de las ayudas de Estado bajo la responsabilidad de la Comisión, y los artículos 107 TFUE y 108 TFUE reservan a esta institución la función central de pronunciarse sobre la compatibilidad de esas medidas con el mercado interior, como excepción del principio general de incompatibilidad que establecen dichos artículos, atribuyendo al Consejo, al efecto, unas facultades que tienen el carácter de una excepción y que, como tales, deben interpretarse de forma estricta (sentencias de 29 de junio de 2004, Comisión/Consejo, C-110/02, Rec, EU:C:2004:395, apartados 29 a 31, y de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros, C-272/12 P, Rec, EU:C:2013:812, apartado 48). Ahora bien, esta excepción se limita a permitir que el Consejo decida, si hay circunstancias excepcionales que lo justifiquen, que una ayuda establecida o que vaya a establecerse por parte de un Estado miembro debe declararse compatible con el mercado interior. Por lo tanto, corresponde a la Comisión, y sólo a ella, velar por la correcta ejecución de las ayudas o de los regímenes de ayudas existentes, tanto si han sido autorizados por ella como si lo han sido por el Consejo.

55 A continuación, a la vista de las alegaciones formuladas por la República Italiana, procede determinar si, en el presente caso, la Comisión ejerció o no esa competencia de la forma prevista en el Tratado, y de acuerdo con las normas que establecen las modalidades de aplicación de éste.

56 A este respecto, el artículo 108 TFUE y el Reglamento nº 659/1999 le permiten extraer diversas consecuencias del incumplimiento de una decisión que haya declarado una ayuda, o un régimen de ayudas, compatible con el mercado interior con sujeción al cumplimiento de determinados requisitos.

57 Por un lado, del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, y del artículo 23 del Reglamento nº 659/1999 se desprende que si la Comisión estima que un Estado miembro no cumple una decisión de esta naturaleza, podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no obstante lo dispuesto en los artículos 258 TFUE y 259 TFUE (sentencias de 12 de octubre 1978, Comisión/Bélgica, 156/77, Rec, EU:C:1978:180, apartado 22, y de 4 de febrero de 1992, British Aerospace y Rover/Comisión, C-294/90, Rec, EU:C:1992:55, apartado 11).

58 Es cierto que esas disposiciones sólo prevén expresamente tal facultad en caso de que la decisión incumplida hubiera sido adoptada por la Comisión. Sin embargo, procede estimar que también puede ejercerse cuando es el Consejo el que, en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, ha declarado una ayuda o un régimen de ayudas compatible con el mercado interior. En efecto, no cabe admitir que, en el supuesto de que el Consejo haga uso, excepcionalmente, de la competencia que ejerce normalmente la Comisión, ésta no pueda recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con el fin de que se declare que un Estado miembro ha incumplido una decisión adoptada en materia de control de ayudas de Estado. Por el contrario, el espíritu y la sistemática del artículo 108 TFUE exigen que, en tal caso, los medios de acción con que cuenta la Comisión no se limiten al procedimiento más complejo previsto en el artículo 258 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, Rec, EU:C:1974:71, apartados 16 y 17). Por tanto, en tal supuesto, debe poder utilizarse el recurso previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, que constituye una variante del recurso por incumplimiento adaptado de manera específica a los problemas particulares que presentan las ayudas de Estado (sentencias de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec, EU:C:1990:67, apartado 23, y de 12 de diciembre de 1996, Air France/Comisión, T-358/94, Rec, EU:T:1996:194, apartado 60).

59 Cuando la Comisión actúa en este sentido, ni el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, ni el artículo 23 del Reglamento nº 659/1999 le imponen más obligación que la de demostrar, de modo suficiente en Derecho, que el Estado miembro de que se trate ha incumplido todos o una parte de los requisitos que han permitido a la Comisión o al Consejo declarar la ayuda o el régimen de ayudas en cuestión compatible con el mercado interior.

60 Por otro lado, de la jurisprudencia se desprende que, aunque la Comisión estime que un Estado miembro al que se autorizó a ejecutar una ayuda o un régimen de ayudas ha incumplido posteriormente las condiciones exigidas para esa autorización, no está obligada en todos los casos a recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

61 En particular, cuando el incumplimiento que la Comisión estima que se ha producido lleva consigo la concesión de una nueva ayuda, como en el caso de autos, el Tribunal de Justicia ha reconocido a ésta el derecho a ejercer las facultades que le atribuye el artículo 108 TFUE para controlar la compatibilidad de esa ayuda con el mercado interior. En este marco, la Comisión debe tener en cuenta todos los datos pertinentes, incluyendo, en su caso, el contexto ya valorado en una decisión anterior, así como los requisitos que dicha decisión pudo imponer al Estado miembro de que se trate. Además, puede tomar en consideración cualquier elemento fáctico nuevo que pudiera modificar el análisis efectuado anteriormente. A falta de tales elementos, está facultada para basar su nueva decisión en las apreciaciones reflejadas en la decisión anterior, y en el incumplimiento de los requisitos que ésta impuso (sentencias de 3 de octubre de 1991, Italia/Comisión, C-261/89, Rec, EU:C:1991:367, apartados 2 a 4, 17 y 20 a 23, y British Aerospace y Rover/Comisión, citada en el apartado 57 *supra*, EU:C:1992:55, apartados 11 a 14; véase también, en ese sentido, sentencia de 13 de septiembre de 1995, TWD/Comisión, T-244/93 y T-486/93, Rec, EU:T:1995:160, apartados 51 y 52, 56, 59 y 60, y, en casación, sentencia de 15 de mayo de 1997, TWD/Comisión, C-355/95 P, Rec, EU:C:1997:241, apartados 25 a 27).

62 No obstante, si la Comisión ejerce sus potestades de control, le corresponde hacerlo acatando, de un lado, los procedimientos previstos por el Tratado y las normas adoptadas para su aplicación (sentencias British Aerospace y Rover/Comisión, citada en el apartado 57 *supra*, EU:C:1992:55, apartado 14, y TWD/Comisión, citada en el apartado 61 *supra*, EU:T:1995:160, apartados 57 y 58) y, de otro, los requisitos materiales a los que está sujeto el ejercicio de esas potestades.

63 En el caso de autos, habida cuenta de las apreciaciones realizadas en los anteriores apartados 49 a 53 y de la sistemática del Reglamento nº 659/1999, tal como ha sido aclarada por la jurisprudencia, la Comisión tenía la posibilidad de recurrir a diferentes vías procesales.

64 En primer lugar, dado que, por una parte, el sistema de pagos escalonados había sido autorizado por la Decisión del Consejo, y constituía, por tanto, un régimen de ayudas existente en el sentido del artículo 1, letra b), del Reglamento nº 659/1999, y que, por otra, el aplazamiento del pago se había establecido incumpliendo una de las condiciones estipuladas en esa autorización, la Comisión estaba facultada, en el marco del examen permanente de los regímenes de ayudas existentes previsto por el artículo 108 TFUE, apartado 1, para verificar si dicho régimen era todavía compatible o no, a causa de tal incumplimiento, con el mercado interior y, en su caso, declarar la incompatibilidad con éste. A este respecto, dado que la República Italiana no ha cuestionado la proporcionalidad de la Decisión impugnada en el caso de autos y, por tanto, no procede examinar esa cuestión, procede señalar, a mayor abundamiento, que la decisión adoptada al término de este procedimiento debe respetar los principios generales del Derecho, en particular el principio de proporcionalidad aplicable a todos los actos de las instituciones de la Unión (sentencias de 29 de junio de 2010, Comisión/Alrosa, C-441/07 P, Rec, EU:C:2010:377, apartados 36 y 37, y de 17 de julio de 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Comisión, T-457/09, Rec, EU:T:2014:683, apartados 346 y 347).

65 En consecuencia, la Comisión podía recurrir al «procedimiento aplicable a los regímenes de ayudas existentes», previsto por el capítulo V del Reglamento nº 659/1999. Sin embargo, es pacífico que la Decisión impugnada, como resulta tanto de sus vistos como de sus fundamentos de derecho (considerandos 4, 8, 13, 28, 33, 35, 37, 45 y 57 de la Decisión impugnada), se adoptó sobre la base del artículo 108 TFUE, apartado 2, tal como confirmó la Comisión en respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal General.

66 En segundo lugar, dado que el aplazamiento del pago se concedió infringiendo la Decisión del Consejo, la Comisión estaba facultada, en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo primero, para determinar si, debido a tal incumplimiento, procedía o no considerar que el sistema de pagos escalonados autorizado por el Consejo se había ejecutado de forma abusiva. A tal efecto, podía recurrir al «procedimiento aplicable a las ayudas abusivas», previsto por el capítulo IV del Reglamento nº 659/1999.

67 En efecto, si bien el artículo 1, letra g), del Reglamento nº 659/1999 se limita a calificar de «ayuda aplicada de manera abusiva», «a efectos del presente Reglamento», la «ayuda [que ha sido] utilizada por [su] beneficiario» contraviniendo, en particular, una «decisión condicional», basada en el artículo 7, apartado 4, de ese Reglamento, y a facultar a la Comisión para ordenar que se suprima o se modifique dicha ayuda (véase, en ese sentido, la sentencia de 11 de mayo de 2005, Saxonia Edelmetalle y ZEMAG/Comisión, T-111/01 y T-133/01, Rec, EU:T:2005:166, apartados 84 a 86 y 95 a 97), de la jurisprudencia se deriva que el concepto de «ayuda aplicada de manera abusiva», que figura en el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo primero, debe tener un alcance más amplio que la definición que proporciona el artículo 1, letra g), del Reglamento nº 659/1999, ya que el incumplimiento, por un Estado miembro, de requisitos impuestos con ocasión de la aprobación de una ayuda también constituye una manera de aplicación abusiva (sentencia de 15 de marzo de 2012, Ellinika Nafpigeia/Comisión, T-391/08, EU:T:2012:126, apartado 165, que no fue cuestionado en el recurso de casación que dio lugar a la sentencia de 28 de febrero de 2013, Ellinika Nafpigeia/Comisión, C-246/12 P, EU:C:2013:133).

68 No obstante, es un hecho acreditado que la Comisión, tal como confirmó en respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal General, no basó su decisión en esas disposiciones, sino que consideró que el sistema de pagos escalonados, a causa del aplazamiento del pago, y en la medida en que se aplicaba a los productores de leche que se beneficiaron de ese aplazamiento, había pasado a ser una nueva ayuda. Ahora bien, esa calificación y la de ayuda aplicada de manera abusiva son excluyentes entre sí, por cuanto, como recuerda el considerando 15 del Reglamento nº 659/1999, solamente una ayuda ya existente puede dar lugar a una aplicación abusiva.

69 En tercer lugar, dado que la infracción que se reprocha a la República Italiana consistía en la concesión de una medida que podía calificarse de nueva ayuda, la Comisión estaba facultada para recurrir, con el fin de examinar esa medida, al «procedimiento aplicable a las ayudas ilegales», previsto por el capítulo III del Reglamento nº 659/1999, como decidió hacer en el caso de autos.

70 Sin embargo, dicha institución debía cumplir, en este contexto, los requisitos materiales para poder calificar de ayuda o régimen de ayudas nuevo e ilegal no solamente el aplazamiento del pago, aisladamente considerado, sino también todo el sistema de pagos escalonados preexistente.

71 A este respecto, el artículo 1, letras b) y c), del Reglamento nº 659/1999 califica de ayuda existente «la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo», y de nueva ayuda «toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes».

72 De acuerdo con el Tratado y las disposiciones del capítulo II del Reglamento nº 659/1999 sobre el «procedimiento aplicable a las ayudas notificadas», tales modificaciones deben notificarse a la Comisión antes de ponerse en práctica, sin perjuicio de los casos de dispensa de notificación previstos por el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 794/2004, y pueden ser objeto, al término del procedimiento de investigación formal, con arreglo al artículo 7, apartado 5, del Reglamento nº 659/1999, de una declaración de incompatibilidad, o «decisión negativa».

73 A falta de notificación, constituyen ayudas ilegales, y pueden ser objeto, al término del «procedimiento aplicable a las ayudas ilegales» regulado en el capítulo III del Reglamento nº 659/1999, no solamente de una «decisión negativa», como prevé el artículo 13 de este Reglamento, sino también, en virtud su artículo 14, de una «decisión de recuperación».

74 En todos estos casos, de acuerdo con la inequívoca redacción del artículo 1, letra c), del Reglamento nº 659/1999, y tal como recuerda una reiterada jurisprudencia, no puede ser calificada de nueva ayuda «toda ayuda existente modificada», sino únicamente la modificación en cuanto tal (sentencias de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comisión, T-195/01 y T-207/01, Rec, EU:T:2002:111, apartados 109 y 110, y de 16 de diciembre de 2010, Pays-Bas y NOS/Comisión, T-231/06 y T-237/06, Rec, EU:T:2010:525, apartado 177; véase también, al respecto, la sentencia de 20 de mayo de 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Rec, EU:C:2010:291, apartados 42 a 49). Por su parte, la medida anterior, que se aplicó legalmente, será considerada una ayuda existente o un régimen de ayudas existente (sentencias de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Rec, EU:C:1994:311, apartado 13, y de 17 de junio de 1999, Piaggio, C-295/97, Rec, EU:C:1999:313, apartado 48).

75 Excepcionalmente, cuando la modificación afecta a la propia esencia de la ayuda existente o del régimen de ayudas existente, esa medida se transforma completamente en nueva ayuda o en nuevo régimen de ayudas. Sin embargo, no existe tal modificación esencial si el elemento nuevo puede disociarse claramente de la medida ya existente (sentencias Government of Gibraltar/Comisión, citada en el apartado 74 *supra*, EU:T:2002:111, apartados 111 y 114, y de 25 de marzo de 2009, Alcoa Trasformazioni/Comisión, T-332/06, EU:T:2009:79, apartado 128; véase también, en este sentido, en recurso de casación, sentencia Alcoa Trasformazioni/Comisión, citada en el apartado 45 *supra*, EU:C:2011:497, apartados 111 y 112) o si dicho elemento es de naturaleza meramente formal o administrativa e incapaz de influir en el examen de la compatibilidad de esa medida con el mercado interior (sentencia de 20 de marzo de 2014, Rousse Industry/Comisión, C-271/13 P, EU:C:2014:175, apartados 31 a 38).

76 En consecuencia, para que la Comisión pueda calificar de nueva ayuda, y, en su caso, de ilegal, no solamente la modificación de una ayuda existente sino también la totalidad de la ayuda existente objeto de esa modificación, debe cumplir el requisito material de demostrar que dicha modificación afecta a la propia esencia de la medida preexistente. Además, en caso de que el Estado miembro de

que se trate sostenga, en el procedimiento administrativo, bien que esa modificación se disocia claramente de la medida ya existente, bien que reviste un carácter meramente formal o administrativo y no influye en el examen de la compatibilidad de esa medida con el mercado interior, la Comisión debe justificar los motivos por los que le parece que esas alegaciones son infundadas.

77 En el caso de autos, procede formular tres observaciones al respecto.

78 En primer lugar, los únicos considerandos de la Decisión impugnada que pueden relacionarse con la cuestión de si el aplazamiento del pago afectaba o no a la propia esencia del sistema de pagos escalonados se limitan a indicar que «la Comisión no comparte el punto de vista» de las autoridades italianas de que «el aplazamiento del pago debe ser considerado una medida aislada», por estar «directamente vinculado» a la ayuda previamente autorizada por el Consejo y, «no puede considerarse, por tanto, que el aplazamiento no guarde relación alguna» con ella (considerandos 38 y 39). Pues bien, aunque sea indiscutible que existe una «vinculación directa» y una «relación» entre el aplazamiento del pago y el sistema de pagos escalonados, ello no implica, por sí solo, que la segunda de estas medidas modifique sustancialmente la primera.

79 En segundo lugar, la Comisión lleva a cabo esa apreciación en el marco del examen de una cuestión distinta, relativa a si la ayuda derivada del aplazamiento del pago debe o no considerarse, al objeto de verificar el cumplimiento del umbral *de minimis* establecido en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999, aisladamente de otras ayudas de las que se pudieron beneficiar los productores de leche.

80 Por último, la propia Comisión confirma, en el escrito de contestación (apartados 24, 32, 35 y 39) y en el escrito de dúplica (apartado 10), que no pretendió en absoluto examinar si el aplazamiento del pago modificaba la esencia del sistema de pagos escalonados o si, por el contrario, podía disociarse de él, ya que consideraba que esa cuestión «carecía de pertinencia» y era «inoperante».

81 De este modo, tal como alega la República Italiana, la Comisión no solamente interpretó erróneamente el concepto de «nueva ayuda», al recalificar de nueva ayuda ilegal un régimen de ayudas existente sin observar los requisitos materiales enunciados en el Reglamento nº 659/1999 y en la jurisprudencia sobre el asunto.

82 Además de ello, consecuentemente, ordenó indebidamente que se recuperaran de los productores de leche beneficiarios del aplazamiento del pago no sólo esta nueva ayuda ilegal, sino también las demás ayudas individuales que se otorgaron en virtud de dicho régimen de ayudas existente.

83 Esta conclusión no queda puesta en entredicho por la Comisión en ninguna de sus alegaciones.

84 En particular, dicha institución no puede sostener fundadamente que el incumplimiento, por las autoridades italianas, de uno de los requisitos exigidos en la declaración de compatibilidad realizada por el Consejo implique, sustancialmente, la «recalificación» como nueva ayuda ilegal del régimen de ayudas existente, que hasta entonces era beneficiario de esa aprobación condicional.

85 En efecto, como se desprende de la jurisprudencia recordada en los apartados 57 a 62 y 74 y 75 anteriores, cuando la Comisión constata el incumplimiento de una decisión por la que se declara una ayuda o un régimen de ayudas compatible con el mercado interior con determinadas condiciones, dicha institución puede recurrir al Tribunal de Justicia para que declare ese incumplimiento, o bien, cuando éste consista en la concesión de una nueva ayuda, ejercer su potestad de control sobre la misma, siempre que se atenga a los requisitos procesales y materiales correspondientes. En principio, si la Comisión opta por ejercer esta potestad, deberá ceñirse al examen de la nueva ayuda. Sólo si demuestra que ésta modificó la propia esencia de una ayuda existente o un régimen de ayudas existente podrá, excepcionalmente, declarar que la totalidad de dicha medida preexistente, modificada

de esa manera, es incompatible con el mercado interior, así como, si además la citada modificación no le fue notificada antes de su aplicación, declararla ilegal y, por ende, ordenar que se suprima o se modifique la ayuda o el régimen de ayudas así modificado.

86 En cambio, la Comisión no puede estimar fundadamente que la inobservancia de un requisito impuesto con ocasión de la aprobación de un régimen de ayudas existente conlleva *ipso facto* la «recalificación» de esa medida como nueva ayuda, y menos aún considerar ésta ilegal *ab initio*, y ordenar su recuperación como si se tratara de una ayuda aplicada de forma ilegal y no de una ayuda previamente autorizada.

87 En efecto, tal como señala la jurisprudencia, toda ayuda existente se ampara en la decisión de la que fue objeto, sin perjuicio de que la Comisión pueda considerar que se ha aplicado de manera abusiva (véase la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-298/00 P, Rec, EU:C:2004:240, apartado 47 y jurisprudencia citada) o que su propia esencia ha sido modificada por una nueva ayuda (véanse los apartados 74 y 75 anteriores). Por tanto, a excepción de esos dos supuestos, tal ayuda debe considerarse legal mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad con el mercado interior (sentencia de 18 de julio de 2013, P, C-6/12, Rec, EU:C:2013:525, apartados 40 y 41; véase también, a este respecto, la sentencia de 4 de marzo de 2009, Tirrenia di Navigazione y otros/Comisión, T-265/04, T-292/04 y T-504/04, EU:T:2009:48, apartado 75).

88 Además, para que la Comisión o, excepcionalmente, el Consejo, pueda «considerar que [una ayuda] es compatible con el mercado [interior]», «podrá disponer que su decisión positiva vaya acompañada de condiciones» y de obligaciones, como resulta del propio tenor del artículo 7, apartado 4, del Reglamento nº 659/1999 y de la jurisprudencia anterior a su adopción (sentencias TWD/Comisión, citada en el apartado 61 *supra*, EU:T:1995:160, apartado 55, y TWD/Comisión, citada en el apartado 61 *supra*, EU:C:1997:241, apartado 25). De este modo, en el caso de autos, el Consejo «[consideró] compatible» «la ayuda que la República Italiana se propon[ía] conceder a [su]s productores de leche», «siempre que se [respetaran] las condiciones establecidas en [la Decisión del Consejo]» (considerando 8 de la Decisión del Consejo y considerando 10 de la Decisión impugnada). Habida cuenta de la finalidad perseguida por tales requisitos, su incumplimiento posterior puede llevar a la Comisión, mediante una de las vías procesales previstas en el Tratado FUE y en el Reglamento nº 659/1999, a cuestionar que la medida de que se trata pueda beneficiarse de la declaración de compatibilidad con el mercado interior, pero no que puede o no calificarse de ayuda existente, sin perjuicio de la excepción señalada en el apartado 85 anterior.

89 Asimismo, dado que las ayudas existentes pueden ejecutarse legalmente mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 1 (sentencias de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec, EU:C:1994:100, apartado 20, y de 29 de noviembre de 2012, Kremikovtzi, C-262/11, Rec, EU:C:2012:760, apartado 49), dicha declaración de incompatibilidad sólo podrá producir efectos de cara al futuro (véanse, en ese sentido, las sentencias de 15 de septiembre de 1998, Ryanair/Comisión, T-140/95, Rec, EU:T:1998:201, apartado 86, relativa al incumplimiento de una decisión por la que se aprobó con condiciones una ayuda que debía pagarse por tramos sucesivos, y de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-127/99, T-129/99 y T-148/99, Rec, EU:T:2002:59, apartado 172).

90 En caso contrario, ayudas individuales que, antes de que el Estado miembro de que se trate incumpliera sus obligaciones, fueron regularmente otorgadas en virtud de un régimen de ayudas puesto en práctica de forma legal, serían declaradas ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior con carácter retroactivo. Tal resultado equivaldría a una revocación de la decisión que autorizó la ejecución de esas medidas. Pues bien, como se deriva del considerando 10 y del artículo 9 del Reglamento nº 659/1999, el legislador sólo ha previsto una sanción de esta naturaleza en el supuesto concreto de que una decisión adoptada a efectos del control de las ayudas de Estado esté basada en una información incorrecta.

91 Finalmente, procede señalar, por un lado, que el Reglamento nº 659/1999 se adoptó especialmente con el fin de garantizar la seguridad jurídica en materia procesal, en particular con respecto al tratamiento de las ayudas existentes y las ayudas ilegales (considerandos 3, 4, 11, 14 y 17 del Reglamento nº 659/1999). Por otro lado, este Reglamento dispone un conjunto de normas que permiten a la Comisión velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas a efectos del control de las ayudas de Estado, y, en particular, hacer frente a unas circunstancias como las que se le presentaban en el caso de autos, así como extraer todas las correspondientes consecuencias jurídicas (véanse los apartados 57, 64, 66, 67 y 69 a 75 anteriores). En este contexto, admitir el planteamiento expuesto por la Comisión en el presente asunto equivaldría a permitir que eludiera los procedimientos establecidos por el legislador con el fin de garantizar, en consonancia con el principio de seguridad jurídica, el control efectivo de las ayudas de Estado.

92 A la vista de las anteriores consideraciones, debe estimarse el presente motivo.

93 Por consiguiente, procede, en primer lugar, desestimar la pretensión principal de la República Italiana, y, en segundo lugar, acceder a la deducida con carácter subsidiario, anulando el artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada, así como sus artículos 2 a 4, en la medida en que afectan, por un lado, al régimen de ayudas mencionado en el artículo 1, apartado 2, y, por otro, a las ayudas individuales otorgadas de acuerdo con ese régimen.

Costas

94 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el presente caso, dado que han sido desestimadas algunas de las pretensiones de ambas partes, cada una cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

decide:

1) Anular el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2013/665/UE de la Comisión, de 17 de julio de 2013, relativa a la ayuda estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] concedida por Italia (aplazamiento del pago de la tasa láctea en Italia).

2) Anular los artículos 2 a 4 de esta Decisión, en la medida en que afectan, por un lado, al régimen de ayudas mencionado en el artículo 1, apartado 2, y, por otro, a las ayudas individuales otorgadas de acuerdo con ese régimen.

3) Desestimar el recurso en todo lo demás.

4) La República Italiana y la Comisión Europea cargarán cada una con sus propias costas.

Papasavvas Forwood Bieliūnas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de junio de 2015.

Firmas