Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 13 de marzo de 2025*

«Procedimiento prejudicial — Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto de "ayuda" — Normativa nacional que prevé la concesión de una medida en favor de las empresas activas en el sector de la fundición del acero en caso de cierre parcial o total de sus centros de producción — Contribución financiera — Ventaja»

En los asuntos acumulados C-746/23 y C-747/23,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resoluciones de 29 de noviembre de 2023, recibidas en el Tribunal de Justicia el 5 de diciembre de 2023, en los procedimientos entre

Cividale SpA,

Flag Srl (C-746/23),

Duferco Italia Holding SpA,

Duferco Sertubi SpA (C-747/23)

y

Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico,

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico-Divisione X,

con intervención de:

Fonderia di Torbole SpA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

* Lengua de procedimiento: italiano.

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin (Ponente) y N. Piçarra, la Sra. O. Spineanu-Matei y el Sr. N. Fenger, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Cividale SpA y Flag Srl, por los Sres. S. Grassani y S. Mendolia, avvocati;

– en nombre de Duferco Italia Holding SpA y Duferco Sertubi SpA, por los Sres. S. Grassani y S. Mendolia, avvocati;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Fiorentino, avvocato dello Stato;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. D. Recchia y el Sr. B. Stromsky, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [89 CE] (DO 1999, L 83, p. 1).

2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de dos litigios entre, respectivamente, Cividale SpA y Flag Srl, en el asunto C-746/23, y Duferco Italia Holding SpA y Duferco Sertubi SpA, en el asunto C-747/23, por una parte, y el Ministero dello Sviluppo economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia; en lo sucesivo, «MISE»), la Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico (Dirección General del Fomento de la Actividad Empresarial del MISE, Italia), el Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico (Departamento para el Desarrollo y la Cohesión Económica del MISE, Italia) y la Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico-Divisione X (Dirección General del Fomento de la Actividad Empresarial del MISE — Sección X, Italia), por otra parte, en relación con la legalidad de las decisiones por las que el MISE autorizó, en favor de Flag y de Duferco Sertubi, el pago de contribuciones financieras vinculadas a su participación en un programa de racionalización del sector de la fundición de un importe inferior al que se había fijado previa y provisionalmente.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El Reglamento n.º 659/1999 fue sustituido por el Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9). No obstante, habida cuenta de la fecha de los hechos que dieron lugar a los litigios principales, las disposiciones del Reglamento n.º 659/1999 siguen siendo aplicables a estos.

4 A tenor del artículo 2 del Reglamento n.º 659/1999:

«1. Salvo disposición en contrario de cualesquiera Reglamentos adoptados de conformidad con el artículo [89 CE] o cualquier otra disposición pertinente del Tratado, el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión [de las Comunidades Europeas] con la suficiente antelación cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda. La Comisión comunicará sin demora al Estado miembro de que se trate la recepción de toda notificación.

2. En la notificación, el Estado miembro interesado facilitará toda la información necesaria para que la Comisión pueda adoptar una decisión con arreglo a los artículos 4 y 7 (denominada en lo sucesivo "notificación completa").»

5 El artículo 3 de este Reglamento disponía:

«La ayuda que deba notificarse a tenor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2 no podrá llevarse a efecto antes de que la Comisión adopte o deba considerarse que ha adoptado una decisión autorizando dicha ayuda.»

6 A tenor del artículo 8, apartado 1, de dicho Reglamento:

«El Estado miembro interesado podrá retirar a su debido tiempo la notificación a que se refiere el artículo 2 antes de que la Comisión haya adoptado una decisión de conformidad con el artículo 4 o con el artículo 7.»

Derecho italiano

Ley n.º 273/2002

7 El artículo 12 de la legge n. 273 — Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza (Ley n.º 273 por la que se establecen medidas para fomentar la iniciativa privada y el desarrollo de la competencia), de 12 de diciembre de 2002 (GURI n.º 293, de 14 de diciembre de 2002, suplemento ordinario n.º 230), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «Ley n.º 273/2002»), establece, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

«1. Se autorizan créditos por importe de 11 900 000 euros para el año 2002 y de 13 500 000 euros para cada uno de los años 2003 y 2004 con el fin de aplicar un programa de racionalización del sector de la fundición del hierro y del acero.

2. El programa mencionado en el apartado 1 tiene por objeto, respetando las normas comunitarias en materia de ayudas de Estado, perseguir los siguientes objetivos:

a) promover una mejora de la producción en términos de adecuación, incluso mediante la reorganización de la capacidad de producción y el desarrollo de condiciones favorables para su concentración en empresas que tengan mayores niveles de competitividad;

[…]».

Decreto Ministerial n.º 73/2004

8 El artículo 2 del decreto n.º 73 — Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n.º 273, concernente il sostegno del programma nazionale di razionalizzazione del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio (Decreto Ministerial n.º 73 — Reglamento por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 12 de la Ley n.º 273/2002 relativo al apoyo al programa nacional de racionalización del sector de la fundición del hierro y del acero), de 13 de enero de 2004 (GURI n.º 69, de 23 de marzo de 2004), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «Decreto Ministerial n.º 73/2004»), dispone:

«1. A efectos de reorganizar el sector [de la fundición del hierro y del acero], debido a la presencia de un exceso de capacidad productiva en el sistema productivo, se incentivarán programas para la destrucción física de instalaciones y maquinaria que formen parte del ciclo de producción, con el consiguiente cierre del centro de producción […]

2. El importe de la contribución financiera se determinará en función del mayor de los dos valores previstos en la Comunicación de la Unión Europea C(2002) 315, de 7 de marzo de 2002 a saber, el "margen de contribución a costes fijos" y el "valor residual de las instalaciones destinadas a ser desmanteladas" y será:

a) del 100 % si se reduce la capacidad productiva como consecuencia de la fusión entre empresas o de acuerdos entre empresas de fundición que contemplen, entre otras, soluciones adecuadas a los problemas de empleo. En particular, la fundición que adquiera la producción suprimida deberá demostrar que ha alcanzado un rendimiento positivo sobre sus ventas [(ROS, *return on sales*)] en la media de las últimas tres cuentas anuales. La certificación deberá llevarse a cabo por una sociedad de auditoría. Además, se deberá demostrar, mediante el dictamen de un perito experto en la materia, la capacidad para llevar a cabo, con medios propios, la producción de la fundición que cesa su actividad;

b) del 60 % del importe más alto de esos valores en caso de mera reducción de capacidad productiva.

3. Los valores citados se determinarán de la siguiente forma:

[…]

b) valor contable residual de las instalaciones destinadas a ser desmanteladas, una vez deducidas las amortizaciones efectuadas a 31 de diciembre de 2002.

[…]

5. Además, las empresas solicitantes estarán obligadas a:

a) llevar a cabo una reorganización de sus cuentas de resultados recurriendo a sociedades de auditoría, conforme al modelo establecido en el anexo D;

b) establecer, en los programas para la destrucción de instalaciones, una solución adecuada a los problemas de empleo que se deriven de ella;

c) proceder a la destrucción de las instalaciones a que se refieren las medidas incentivadoras en el plazo de un año desde la publicación del presente Decreto Ministerial en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*;

d) para beneficiarse del 100 % de la contribución financiera, presentar un acuerdo firmado con la empresa capaz de llevar a cabo la producción suprimida en el que se mencionen los requisitos establecidos en el apartado 2, letra a), del presente artículo.

6. La destrucción de las instalaciones de producción consiste en la realización de un corte en las partes de las instalaciones indicadas en el anexo C. Los costes de estas operaciones se deducirán de los ingresos obtenidos por la venta de la chatarra.

[…]

8. Los ingresos obtenidos por las empresas que hayan solicitado la contribución financiera con la venta de chatarra, una vez deducidos los costes soportados por las operaciones derivadas del corte de llama y la demolición de las instalaciones, se abonarán al presupuesto del Estado y, en cualquier caso, tras haber obtenido la totalidad de la contribución correspondiente por el desmantelamiento de instalaciones. […]»

9 El artículo 9 de dicho Decreto Ministerial establece:

«1. Se prohíbe a las sociedades beneficiarias de las contribuciones financieras reanudar la capacidad productiva suprimida en los cinco años siguientes a la fecha de pago.

2. Si no se cumple lo establecido en el apartado 1, las empresas interesadas perderán el derecho a recibir contribuciones financieras en una medida igual a la capacidad productiva reanudada, con la consiguiente obligación de restituir la contribución financiera correspondiente, incluidos los intereses legales y la revalorización.

3. Si no se cumple el acuerdo entre empresas establecido en el artículo 2, apartado 2, letra a), del presente Decreto Ministerial, la empresa interesada perderá el derecho a beneficiarse de la mayor contribución financiera.

4. De conformidad con la normativa vigente, las disposiciones establecidas en los apartados anteriores se aplicarán a las sociedades matrices, filiales o, de cualquier modo, vinculadas con las sociedades destinatarias de dichas contribuciones financieras.

[…]»

Decreto Ministerial de 6 de febrero de 2006

10 El artículo 2 del decreto — Definizione dei criteri applicativi del regolamento attuativo 13 gennaio 2004, n.º 73, per l'attribuzione dei benefici previsti in favore del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio, previsto dall'articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n.º 273 (Decreto relativo a la definición de los criterios de aplicación del Decreto Ministerial n.º 73/2004 para la concesión de las ventajas previstas en favor del sector de la fundición del hierro y del acero, previsto en el artículo 12 de la Ley n.º 273/2002), de 6 de febrero de 2006 (GURI n.º 36, de 13 de febrero de 2006), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «Decreto Ministerial de 6 de febrero de 2006»), dispone:

«La indemnización a que se refiere el artículo 1 se abonará tras la cancelación de la inscripción de la empresa de que se trate en el Registro Mercantil con arreglo al artículo 2495 del codice civile [(Código Civil)], o bien, en el caso de empresas compuestas por varias ramas de actividad, desde la cesión de la rama de actividad de fundición a otra empresa de nueva constitución, la cual cesará su actividad al finalizar las operaciones y trámites de destrucción física de las instalaciones. En cualquier caso, la indemnización no podrá abonarse si las instalaciones no se destruyen en el plazo de un año desde la publicación del presente Decreto Ministerial en la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-746/23

11 Flag, una sociedad que opera en el sector de la fundición del hierro y del acero y que pertenece en su totalidad a Cividale, poseía un centro de fundición en Marcon (Italia), que constaba de dos unidades de producción distintas.

12 Tras celebrar un acuerdo con Cividale que contenía una solución para los problemas de empleo, Flag presentó una solicitud ante el MISE el 18 de junio de 2004 con el fin de obtener la contribución financiera concedida por las autoridades italianas por la destrucción de una de sus unidades de producción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2, letra a), de la Ley n.º 273/2002 y en el artículo 2, apartado 2, letra a), del Decreto Ministerial n.º 73/2004.

13 Mediante nota de 14 de septiembre de 2006, el MISE, tras una investigación destinada a determinar el valor de la instalación que debía desmantelarse, fijó, con carácter provisional, la contribución financiera que debía abonarse a Flag en un importe aproximado de 1 645 000 euros. El pago de dicha contribución financiera estaba supeditado, por una parte, a la comprobación, por una comisión ministerial *ad hoc*, de la destrucción de dicha instalación y, por otra parte, a la cesión de la rama de actividad en cuestión a otra sociedad, constituida exclusivamente para garantizar dicha destrucción.

14 Mediante acto de 28 de diciembre de 2006, Flag cedió esa rama de actividad a Flag Fonderia Acciaio Marcon Srl, sociedad constituida con el fin de destruir dicha instalación, vender la chatarra resultante de la destrucción e ingresar el producto de esa venta en el presupuesto del Estado. Con posterioridad, esta sociedad fue liquidada y se canceló su inscripción en el Registro Mercantil.

15 Mediante resolución de su director de 17 de abril de 2009, la Direzione generale per la politica industriale e la competitività del Ministero dello Sviluppo economico (Dirección General de Política Industrial y Competitividad del MISE, Italia) confirmó que el importe de la contribución financiera que debía abonarse a Flag debía determinarse con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 2, apartados 2 y 3, del Decreto Ministerial n.º 73/2004.

16 No obstante, mediante resolución de 29 de mayo de 2013, el MISE autorizó únicamente el pago de un importe de 200 000 euros a Flag, con arreglo a la normativa de la Unión relativa a las ayudas de Estado «de minimis».

17 Cividale y Flag interpusieron un recurso contra dicha resolución, alegando, en particular, la infracción de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y del Reglamento n.º 659/1999. Según estas dos sociedades, la contribución financiera controvertida en el litigio principal no es una ayuda de Estado, sino una mera indemnización que no confiere ninguna ventaja económica.

18 El Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Véneto, Italia) desestimó dicho recurso debido a que la contribución financiera inicialmente prevista no habría podido concederse sin notificación previa a la Comisión, de conformidad con el artículo 108 TFUE.

19 Dicho órgano jurisdiccional señaló que el MISE había «intentado», el 24 de septiembre de 2003, notificar a la Comisión el programa de racionalización previsto en la Ley n.º 273/2002 y en el Decreto Ministerial n.º 73/2004 como proyecto de ayuda según las modalidades previstas en el Reglamento n.º 659/1999. Sin embargo, dicha notificación fue retirada a raíz de una comunicación de la Comisión, de 21 de noviembre de 2003, en la que se solicitaba información adicional. Según el mencionado órgano jurisdiccional, las conversaciones mantenidas con la Comisión llevaron al MISE a considerar que la decisión acerca de la compatibilidad de dicho programa con la normativa de la Unión en materia de ayudas de Estado habría sido, en cualquier caso, negativa. Por esta razón, el MISE no llevó a cabo el procedimiento de notificación.

20 Cividale y Flag recurrieron la sentencia del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Véneto) ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente. Dichas sociedades sostienen, en particular, que la contribución financiera controvertida en el litigio principal no puede calificarse de ayuda de Estado, dado que no confiere ninguna ventaja significativa y no puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros ni falsear la competencia en el mercado interior, por lo que no cumple los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE. En apoyo de estas afirmaciones, alegan, para empezar, que el pago de dicha contribución está supeditado a la destrucción definitiva de las instalaciones de producción de que se trata y al cese de actividad de la entidad propietaria de las mismas. A continuación, sostienen que dicha contribución financiera constituye una mera compensación por las pérdidas de capacidad de producción de dicha entidad. Por último, aducen que el importe de esa contribución financiera, determinado con arreglo a los criterios de cálculo definidos en los Decretos Ministeriales n.º 73/2004 y de 6 de febrero de 2006, es claramente inferior al valor de la instalación destruida, habida cuenta de la capacidad de producción de esta.

21 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la contribución financiera controvertida en el litigio principal debe considerarse una ayuda de Estado en el sentido del Derecho de la Unión. Estima que es difícil determinar cuál es la ventaja económica obtenida por la empresa

beneficiaria de tal contribución financiera, máxime cuando, como en el caso de autos, esta última no corresponde al valor de mercado de la instalación desmantelada y de la capacidad de esta para generar ingresos.

22 El órgano jurisdiccional remitente señala a este respecto varios elementos. Afirma que el concepto de ayuda de Estado, en el sentido del Derecho de la Unión, parece suponer que la empresa beneficiaria siga existiendo. Pues bien, a su parecer, una contribución financiera como la controvertida en el litigio principal se abona como contraprestación por la destrucción física de instalaciones de producción y por el cese simultáneo de la actividad o de la rama de actividad de que se trate de la empresa propietaria de esas instalaciones y beneficiaria de esa contribución financiera. Por tanto, esta última adopta la forma de una medida que facilita el cese de la actividad de dicha empresa o de una de sus ramas de actividad.

23 Además, dicho órgano jurisdiccional subraya que la normativa nacional se opone a que dicha contribución financiera pueda abonarse a una empresa que, tras haber celebrado un acuerdo con la empresa que procede al desmantelamiento de las instalaciones de que se trata, se compromete a hacerse cargo de su capacidad de producción y de su personal. Por otra parte, esta normativa establece que la entidad beneficiaria de tal contribución financiera no podrá restablecer la capacidad de producción de que se trate durante los cinco años siguientes al pago de dicha contribución.

24 El mencionado órgano jurisdiccional afirma asimismo que el importe de la contribución financiera controvertida en el litigio principal se calcula en función del valor contable de las instalaciones afectadas, una vez deducidas las amortizaciones ya efectuadas, o, si es superior al anterior, en función del valor actualizado del margen contributivo del rendimiento de dichas instalaciones, para los años 2000 a 2002. En estas circunstancias, tal contribución financiera, que no se determina teniendo en cuenta el valor global de la inversión y la capacidad de generar ingresos, sino únicamente a la luz de uno u otro de estos elementos, no representa el valor que el instrumento de producción podría tener tras una negociación.

25 Sostiene que, en cambio, los acuerdos celebrados con otra empresa para la continuación de la producción y el mantenimiento del empleo, que dan derecho a una contribución financiera al tipo del 100 %, en virtud del artículo 2, apartado 2, letra a), del Decreto Ministerial n.º 73/2004, permiten reorientar la clientela y el volumen de negocios de la empresa que procede al desmantelamiento hacia otra única empresa, que obtiene una ventaja. A su parecer, tales acuerdos, máxime si están vinculados a verdaderas operaciones de fusión, podrían constituir concentraciones entre empresas que pueden, en principio, afectar a la competencia. Sostiene que, sin embargo, la normativa relativa a la racionalización del sector de la fundición no contiene ninguna disposición que preserve la aplicación de la normativa nacional y de la Unión en materia de concentraciones. Así pues, según el órgano jurisdiccional remitente, esta normativa podría dar lugar a que incluso concentraciones de importancia para la Unión Europea pasen desapercibidas.

26 Por último, dicho órgano jurisdiccional considera que es posible distinguir la medida prevista en el artículo 2, apartado 2, letra a), del Decreto Ministerial n.º 73/2004 de la prevista en el artículo 2, apartado 2, letra b), de dicho Decreto, puesto que esta última disposición prevé una contribución financiera al tipo del 60 %. En efecto, esta última disposición prevé el pago de una contribución financiera limitada al 60 % de uno de los dos valores contemplados en dicho artículo 2, apartado 2, a favor de la empresa que desmantele las instalaciones de que se trate y cese sus

actividades sin celebrar a un acuerdo con otro operador para continuar la producción y hacerse cargo del personal, repartiéndose libremente entre las empresas del sector de que se trate la clientela que deje esa empresa.

Asunto C-747/23

27 Duferco Sertubi solicitó participar en el programa controvertido en el litigio principal sin celebrar un acuerdo con otra empresa, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), del Decreto Ministerial n.º 73/2004. En consecuencia, solicitó la contribución financiera al tipo del 60 % prevista en el artículo 2, apartado 2, letra b), de dicho Decreto Ministerial. Aparte de esta circunstancia, los hechos mencionados y la motivación expuesta en la petición de decisión prejudicial en el asunto C-747/23 son análogos a los mencionados en la petición de decisión prejudicial en el asunto C-746/23.

28 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, formuladas en idénticos términos en los asuntos C-746/23 y C-747/23:

«1) ¿Se puede considerar “ayuda” en el sentido y a los efectos de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y del Reglamento [n.º 659/1999] una medida como la regulada en la normativa nacional […] y, en particular, la medida establecida en el artículo 2, apartado 2, letra a), del Decreto Ministerial n.º 73/2004?

2) ¿Se puede considerar “ayuda” en el sentido y a los efectos de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y del Reglamento [n.º 659/1999] una medida como la regulada en la normativa nacional […] y, en particular, la medida establecida en el artículo 2, apartado 2, letra b), del Decreto Ministerial n.º 73/2004?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

29 Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que constituyen «ayudas de Estado» las contribuciones financieras previstas en el marco de un programa de racionalización de las que pueden beneficiarse las empresas del sector de la fundición del hierro y del acero, que ascienden o bien al 100 % del valor contable de las instalaciones de producción desmanteladas por la empresa solicitante, previa deducción de las amortizaciones ya efectuadas, o del valor actualizado del margen de contribución a los costes fijos del rendimiento de estas instalaciones durante un período anterior a la adopción de dicho programa, si este último valor es superior, cuando la reducción de la capacidad de producción va acompañada de una fusión o de acuerdos entre empresas de este sector, de las que una es la empresa solicitante, que prevén, en particular, una solución adecuada a los problemas de empleo, o bien al 60 % del mayor de estos dos valores en caso de mero desmantelamiento de las instalaciones de producción de la empresa solicitante.

30 Con carácter preliminar, procede señalar que, como se ha mencionado en el apartado 27 de la presente sentencia, de la resolución de remisión en el asunto C-747/23 se desprende claramente que la solicitud de Duferco Sertubi con la que pretendía obtener la contribución financiera controvertida en el litigio principal en dicho asunto se presentó sobre la base del artículo 2,

apartado 2, letra b), del Decreto Ministerial n.º 73/2004. De ello se sigue que, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno italiano, la segunda cuestión prejudicial no tiene carácter hipotético y es, por tanto, admisible.

31 Una vez hecha esta precisión, procede recordar que la obligación de notificación constituye uno de los elementos fundamentales del sistema de control establecido por el Tratado FUE en materia de ayudas de Estado. En ese sistema, los Estados miembros están obligados, por una parte, a notificar a la Comisión toda medida con la que se pretenda establecer o modificar una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, por otra parte, a no aplicar la medida mientras dicha institución de la Unión no haya adoptado una decisión definitiva sobre la misma, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 108 TFUE, apartado 3, tal y como lo ha precisado el artículo 2 del Reglamento n.º 659/1999 (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de noviembre de 2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, apartado 19 y jurisprudencia citada, y de 28 de octubre de 2021, Eco Fox y otros, C-915/19 a C-917/19, EU:C:2021:887, apartado 37 y jurisprudencia citada).

32 Dado que el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar a los órganos jurisdiccionales nacionales todos los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho de la Unión que puedan permitirles apreciar la conformidad de un régimen o de una medida nacional con ese Derecho con vistas a resolver el asunto del que conocen, puede proporcionar a esos órganos jurisdiccionales los elementos de interpretación que les permitan determinar si un régimen o una medida nacional puede calificarse de «ayuda de Estado» en el sentido del Derecho de la Unión. En cambio, si debe adoptarse tal calificación, la apreciación de la compatibilidad de ese régimen o de esa medida con el mercado interior es competencia exclusiva de la Comisión, que actúa bajo el control del juez de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de marzo de 2024, Fallimento Esperia y GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, apartado 60 y jurisprudencia citada).

33 La calificación de una medida nacional como «ayuda de Estado», a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, exige que concurran todos los requisitos siguientes. En primer lugar, esta medida debe constituir una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo lugar, la intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En tercer lugar, debe conferir una ventaja selectiva al beneficiario. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia [sentencia de 19 de septiembre de 2024, Reino Unido y otros/Comisión (Tributación de los beneficios de las SEC), C-555/22 P, C-556/22 P y C-564/22 P, EU:C:2024:763, apartado 91 y jurisprudencia citada].

34 De las peticiones de decisión prejudicial se desprende que es preciso examinar, más concretamente, si las contribuciones financieras controvertidas en el litigio principal pueden constituir una ventaja para sus beneficiarios que falsee o amenace con falsear la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros, debiendo recordarse que el órgano jurisdiccional remitente es plenamente competente para examinar si concurren todos los requisitos mencionados en el apartado anterior de la presente sentencia.

35 En primer lugar, del apartado 33 de la presente sentencia se desprende que no se exige que una medida de ayuda tenga una incidencia real en los intercambios comerciales entre los Estados miembros o que falsee efectivamente la competencia. Basta con que dicha medida pueda afectar a esos intercambios y falsear la competencia (sentencia de 7 de marzo de 2024, Fallimento Esperia y GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, apartado 64 y jurisprudencia citada). Además, tal requisito se cumple cuando, en el momento de la entrada en vigor de una medida de ayuda, existe una situación de competencia efectiva en el mercado pertinente para que una intervención

del Estado o mediante fondos estatales pueda afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falsee o amenace con falsear la competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, DOBELES HES, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartado 51 y jurisprudencia citada), sin que sea necesario que las empresas beneficiarias participen ellas mismas en los intercambios entre Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 67 y jurisprudencia citada).

36 Por último, no existe un umbral o porcentaje por debajo del cual pueda considerarse que los intercambios entre Estados miembros no se ven afectados. La cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios entre Estados miembros (sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 68 y jurisprudencia citada).

37 En el caso de autos, consta que el sector de la fundición del hierro y del acero estaba abierto a la competencia y era objeto de intercambios comerciales transfronterizos en el momento de la aplicación del programa que preveía las contribuciones financieras controvertidas en el litigio principal.

38 De ello se sigue que, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, de los autos de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que el pago de las contribuciones financieras controvertidas en el litigio principal habría podido afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y a la competencia.

39 En segundo lugar, de las peticiones de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las contribuciones financieras controvertidas en el litigio principal constituyen una ventaja, dado que están vinculadas a la reducción, o incluso a la desaparición, de la capacidad de producción de las empresas beneficiarias, por una parte, y no corresponden al valor que las instalaciones de producción que deben destruirse podrían tener después de una negociación, por otra parte.

40 A este respecto, procede recordar que cualquier medida estatal que, con independencia de su forma y sus objetivos, pueda favorecer directa o indirectamente a una o varias empresas o que conceda a estas una ventaja que no hubieran podido obtener en condiciones normales de mercado constituye una ventaja en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 33 de la presente sentencia (sentencia de 17 de noviembre de 2022, Volotea y easyJet/Comisión, C-331/20 P y C-343/20 P, EU:C:2022:886, apartado 107 y jurisprudencia citada).

41 Así pues, las ventajas concedidas pueden resultar de prestaciones positivas, como las subvenciones, pero también de las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa (sentencia de 27 de enero de 2022, Sātiņi-S, C-238/20, EU:C:2022:57, apartado 42 y jurisprudencia citada).

42 En cambio, el concepto de «ayuda», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, no puede abarcar una medida concedida en favor de una empresa mediante fondos estatales cuando esta habría podido obtener la misma ventaja en circunstancias que correspondan a las condiciones normales del mercado. La apreciación de las condiciones en las que se concedió tal ventaja se efectúa, en principio, aplicando el principio del operador privado, a menos que no exista posibilidad alguna de comparar el comportamiento del Estado de que se trata en un caso concreto con el de un operador privado, porque tal comportamiento se halle indisociablemente vinculado a la existencia de una infraestructura que ningún operador privado nunca podría haber

creado, o que el Estado haya actuado en su condición de poder público (sentencia de 17 de noviembre de 2022, Volotea y easyJet/Comisión, C-331/20 P y C-343/20 P, EU:C:2022:886, apartado 108 y jurisprudencia citada). Dicho de otro modo, la aplicabilidad del criterio de operador privado depende en definitiva de que el Estado miembro interesado conceda una ventaja económica a una empresa en su condición de operador privado y no en la de poder público. Como ya ha tenido ocasión de subrayar el Tribunal de Justicia, pueden ser pertinentes, en particular, la naturaleza y el objeto de la medida de que se trate, el contexto en el que se inscribe, el objetivo perseguido y las normas a las que está sujeta (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2012, Comisión/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, apartados 81 y 86, y de 19 de diciembre de 2019, Arriva Italia y otros, C-385/18, EU:C:2019:1121, apartado 73).

43 Sobre la base de estos elementos, el órgano jurisdiccional remitente, único competente para comprobar y apreciar los hechos del litigio principal y para apreciar el alcance exacto de las disposiciones nacionales, deberá determinar si las contribuciones financieras controvertidas en los litigios principales pueden procurar una ventaja a las empresas destinatarias de estas. Dicho esto, el Tribunal de Justicia sigue siendo competente para proporcionar a dicho órgano jurisdiccional indicaciones, habida cuenta de los autos de los litigios principales y de las observaciones escritas que le han sido presentadas, que puedan permitir a tal órgano jurisdiccional dictar una resolución (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de noviembre de 2024, Bayerische Ärzteversorgung y otros, C-758/22 y C-759/22, EU:C:2024:989, apartados 47 y 48). En el presente asunto, deben proporcionarse al órgano jurisdiccional remitente las siguientes precisiones para permitirle pronunciarse útilmente sobre los litigios de que conoce.

44 En primer lugar, de los autos de que dispone el Tribunal de Justicia no se desprende en modo alguno que las decisiones de conceder las contribuciones financieras controvertidas en el litigio principal hayan sido adoptadas por el Estado italiano en la condición de operador económico privado. Por lo tanto, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, no parece posible, en el caso de autos, aplicar el criterio del operador privado para determinar si esas contribuciones constituyen una ventaja selectiva.

45 En segundo lugar, de los objetivos enunciados en el artículo 12, apartado 2, letra a), de la Ley n.º 273/2002, a saber, la mejora de la producción, en particular reorganizando la capacidad de producción y desarrollando condiciones favorables para su concentración, parece desprenderse que las contribuciones financieras controvertidas en el litigio principal tienen por objeto aliviar, al menos en parte, las cargas derivadas del cese de la producción en un sector caracterizado por un cierto exceso de capacidad de producción. Pues bien, tales cargas forman parte de las que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa, en el sentido del apartado 41 de la presente sentencia.

46 En tercer lugar, procede señalar que, según el órgano jurisdiccional remitente, las contribuciones financieras controvertidas en el litigio principal se calculan en función del valor contable de las instalaciones de producción desmanteladas por la empresa solicitante, una vez deducidas las amortizaciones ya efectuadas, o, si es superior al anterior, en función del valor actualizado del margen de contribución a los costes fijos del rendimiento de dichas instalaciones durante un período anterior a la adopción del programa por el que se establecen dichas contribuciones financieras.

47 El órgano jurisdiccional remitente parece deducir de ello que las contribuciones financieras controvertidas en el litigio principal son de un importe inferior al valor intrínseco de las unidades desmanteladas, valor que debe calcularse, en condiciones normales de mercado, acumulando el valor de la inversión que constituye la unidad de producción desmantelada y el que resulta de la capacidad de dicha unidad para generar ingresos.

48 No obstante, tal circunstancia no basta, en el caso de autos, para excluir la existencia de una ventaja, en el sentido del artículo 107 TFUE. En efecto, no es concebible que una unidad de producción pueda ser cedida a un precio que refleje su valor intrínseco, cuando el mercado de que se trata se caracteriza, como en el caso de autos, por un exceso de producción. Así pues, parece probable que las contribuciones financieras abonadas en el marco de un programa que, como el controvertido en el litigio principal, tiene por objeto incitar a las empresas a desmantelar determinadas unidades de producción presentes en un mercado caracterizado por un exceso de producción, sean económicamente más ventajosas que la contrapartida que dichas empresas habrían podido obtener, en las condiciones propias de tal mercado, por desprenderse de dichas unidades.

49 Por consiguiente, procede considerar, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, que las contribuciones financieras controvertidas en el litigio principal constituyen una ventaja económica que las empresas beneficiarias no habrían podido obtener en condiciones normales de mercado, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 40 de la presente sentencia.

50 En cuarto lugar, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, de los autos de que dispone el Tribunal de Justicia tampoco se desprende que los beneficiarios de las contribuciones financieras controvertidas en el litigio principal no sean «empresas», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, cuya actividad es la única a que se refiere dicha disposición (sentencia de 11 de junio de 2020, Comisión y República Eslovaca/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P y C-271/18 P, EU:C:2020:450, apartado 27).

51 En efecto, del artículo 2 del Decreto Ministerial de 6 de febrero de 2006 parece desprenderse que una empresa solicitante puede limitarse a ceder la rama de actividad de fundición a otra empresa de nueva creación que, tras haber realizado las operaciones y cumplido las obligaciones relativas a la destrucción física de las instalaciones de que se trate, deje de ejercer la actividad en cuestión. En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia parece desprenderse igualmente que las demandantes en el litigio principal pudieron limitarse a ceder una de sus unidades de producción a una nueva empresa de tales características para cumplir los requisitos establecidos en dicho artículo 2.

52 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que las contribuciones financieras previstas en el marco de un programa de racionalización de las que pueden beneficiarse las empresas del sector de la fundición del hierro y del acero, que ascienden o bien al 100 % del valor contable de las instalaciones de producción desmanteladas por la empresa solicitante, previa deducción de las amortizaciones ya efectuadas, o del valor actualizado del margen de contribución a los costes fijos del rendimiento de estas instalaciones durante un período anterior a la adopción de dicho programa, si este último valor es superior, cuando la reducción de la capacidad de producción va acompañada de una fusión o de acuerdos entre empresas de este sector, de las que una es la empresa solicitante, que prevén, en particular, una solución adecuada a los problemas de empleo, o bien al 60 % del mayor de estos dos valores en

caso de mero desmantelamiento de las instalaciones de producción de la empresa solicitante, confieren una ventaja que puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y a la competencia, siempre que se demuestre, por una parte, que la misma empresa no habría podido obtener la misma ventaja en circunstancias que correspondan a las condiciones normales del mercado de que se trata y, por otra parte, que existe una situación de competencia efectiva en dicho mercado.

Costas

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

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

El artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que las contribuciones financieras previstas en el marco de un programa de racionalización de las que pueden beneficiarse las empresas del sector de la fundición del hierro y del acero, que ascienden o bien al 100 % del valor contable de las instalaciones de producción desmanteladas por la empresa solicitante, previa deducción de las amortizaciones ya efectuadas, o del valor actualizado del margen de contribución a los costes fijos del rendimiento de estas instalaciones durante un período anterior a la adopción de dicho programa, si este último valor es superior, cuando la reducción de la capacidad de producción va acompañada de una fusión o de acuerdos entre empresas de este sector, de las que una es la empresa solicitante, que prevén, en particular, una solución adecuada a los problemas de empleo, o bien al 60 % del mayor de estos dos valores en caso de mero desmantelamiento de las instalaciones de producción de la empresa solicitante, confieren una ventaja que puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y a la competencia, siempre que se demuestre, por una parte, que la misma empresa no habría podido obtener la misma ventaja en circunstancias que correspondan a las condiciones normales del mercado de que se trata y, por otra parte, que existe una situación de competencia efectiva en dicho mercado.

Firmas