Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentadas el 16 de marzo de 2023 [1]

Asuntos acumulados C-508/21 P y C-509/21 P

Comisión Europea
contra
Dansk Erhverv (C-508/21 P)
e
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
contra
Dansk Erhverv,

Comisión Europea (C-509/21 P)

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Venta de bebidas en envases de un solo uso por comercios fronterizos en Alemania a residentes daneses y suecos — Denuncia — Dispensa de la obligación de cobrar un depósito sobre los envases de un solo uso a condición de que las bebidas compradas se consuman fuera del territorio alemán — Falta de percepción del impuesto sobre el valor añadido (IVA) sobre el valor del depósito — No imposición de multas — Decisión de la Comisión de no formular objeciones — Inexistencia de ayuda — Directiva 94/62/CE — Dificultades serias»

I. Introducción

1. Desde tiempos inmemoriales, las diferencias de precios han impulsado el comercio y la diferencia de precio de las bebidas entre el Reino de Dinamarca y la República Federal de Alemania no es una excepción. La feroz competencia entre comerciantes establecidos en estos dos Estados miembros condujo a Dansk Erhverv, una asociación profesional que representa los intereses de empresas danesas, a presentar una denuncia en materia de ayudas de Estado ante la Comisión Europea. Alegó, en particular, que sus competidores alemanes se habían beneficiado de ayudas de Estado, debido a que las autoridades de la República Federal de Alemania adoptaron una postura indulgente respecto a la aplicación del Derecho alemán en materia de reciclado de residuos de envases. La Comisión concluyó que Alemania no había concedido ayudas de Estado. Dansk Erhverv impugnó dicha Decisión y consiguió que el Tribunal General la anulara. La Comisión y la Interessengemeinschaft der Grenzhändler (en lo sucesivo, «IGG»), asociación que representa los intereses de los comercios situados en la frontera alemana, interpusieron un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal General ante el Tribunal de Justicia. Las presentes conclusiones tienen por objeto orientar al Tribunal de Justicia sobre la forma de

[1] Lengua original: inglés.

resolver todas las cuestiones que se plantean a efectos de dirimir los dos recursos de casación. Entre ellas, una cuestión novedosa: determinar si la Comisión está obligada a incoar un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2, cuando la ayuda de Estado denunciada consiste en la no imposición de multas a operadores económicos por supuestos incumplimientos de una obligación jurídica imprecisa.

II. Hechos y procedimiento

A. Antecedentes de los recursos de casación

2. Los apartados 1 a 27 de la sentencia del Tribunal General dictada en el asunto Dansk Erhverv/Comisión [2] recogen detalladamente los antecedentes de estos recursos de casación. A continuación, se expone un resumen.

3. El 14 de marzo de 2016, Dansk Erhverv presentó ante la Comisión una denuncia según la cual Alemania había concedido una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior a un grupo de comercios minoristas situados cerca de la frontera de dicho Estado miembro con Dinamarca (en lo sucesivo, «comercios fronterizos»). Según Dansk Erhverv, los comercios fronterizos vendían bebidas en envases de un solo uso a consumidores, principalmente residentes en Dinamarca y en Suecia, que firmaban una «declaración de exportación» que indicaba que consumirían el contenido y eliminarían los envases vacíos fuera de Alemania, sin cobrar un depósito por dichos envases, como exige el Derecho alemán. La supuesta ayuda consistía en que las autoridades de dos estados federados, Schleswig-Holstein y Mecklemburgo-Pomerania Occidental (en lo sucesivo, «autoridades regionales»), concedían una exención *de facto* de la obligación de recaudar el impuesto sobre el valor añadido (IVA) sobre el valor del depósito y no imponían multas a los operadores de los comercios fronterizos que no cobraban el depósito.

4. El 4 de octubre de 2018, la Comisión adoptó la Decisión C(2018) 6315 final relativa a la ayuda estatal SA.44865 (2016/FC) — Alemania — Presunta ayuda a las tiendas de bebidas situadas en la frontera alemana (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

5. En la sección 3.1 de la Decisión impugnada, se examinó el hecho de que los comercios fronterizos no cobraran un depósito a este grupo de clientes (en lo sucesivo, «primera medida»). [3] El sector de la venta al por menor gestionaba el sistema de cobro de depósitos y los importes cobrados por este concepto nunca han estado bajo control estatal. La intervención del Estado se limitaba a la obligación de cobrar un depósito a los compradores al por menor en determinadas circunstancias definidas y de reembolsarlo tras la devolución del envase, establecida en el Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung — VerpackV) (Reglamento relativo a la Prevención y la Valorización de los Residuos de Envases), de 21 de agosto de 1998 (en lo sucesivo, «Reglamento sobre Residuos de Envases»), [4] por el que se transponía la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y

[2] Sentencia de 9 de junio de 2021 (T-47/19, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2021:331).

[3] El considerando 32 de la Decisión impugnada indica que Dansk Erhverv no alegaba que la falta de cobro del depósito constituyese una ayuda de Estado.

[4] BGBl. 1998 I, p. 2379.

del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases.[5][6] Dado que el sistema de depósito no se financiaba mediante fondos estatales, la Comisión concluyó que la primera medida no constituía una ayuda de Estado.[7]

6. En la sección 3.2 de la Decisión impugnada se examinó la falta de percepción del IVA sobre el valor del depósito (en lo sucesivo, «segunda medida»). La Comisión concluyó que la segunda medida no implicaba la concesión de una ventaja mediante fondos estatales porque el hecho de no facturar el IVA sobre el valor del depósito era consecuencia de aplicar las normas generales en materia de IVA en aquellos casos en que no se había cobrado un depósito.[8]

7. En la sección 3.3 de la Decisión impugnada se examinó si la no imposición de multas a los comercios fronterizos por su supuesta infracción del Reglamento sobre Residuos de Envases (en lo sucesivo, «tercera medida») constituía una ayuda de Estado. La Comisión admitió que la exoneración de la obligación de pagar una multa podía, en principio, constituir una ventaja concedida mediante fondos estatales. No obstante, señaló que es inherente a todo sistema jurídico que las personas no se vean expuestas al riesgo de ser sancionadas por un comportamiento lícito.[9] Las dificultades de interpretación de la ley son un rasgo característico de todos los ordenamientos jurídicos. Así, puede resultar inadecuado que las autoridades que se enfrentan a dudas razonables sobre la interpretación de una ley impongan multas por una supuesta infracción.[10] La Comisión observó que las autoridades regionales no eximían a los comercios fronterizos del pago de multas que consideraran debidas. Por el contrario, dichas autoridades consideraban que la ley no obligaba a los comercios fronterizos a cobrar un depósito y que, por lo tanto, no habían cometido ninguna infracción.[11]

8. Según la Comisión, el Reglamento sobre Residuos de Envases tenía por objeto la recogida eficaz de los residuos de envases en Alemania. La consecución de este objetivo no implicaba necesariamente cobrar un depósito por los envases de un solo uso que no se eliminaran en el territorio de dicho Estado miembro. Los comercios fronterizos se encontraban en la misma situación que los exportadores de bebidas en lata, que estaban expresamente dispensados de la obligación de cobrar un depósito.[12] Dado que las bebidas se compraban con el propósito de consumirlas fuera de Alemania, era improbable que cobrar un depósito fuera a servir de incentivo para que los consumidores depositaran los envases que habían adquirido en el sistema alemán de reciclado.[13] En estas circunstancias, era razonable que los comercios fronterizos no cobraran un depósito a tales consumidores.[14] La Directiva 94/62 tampoco obligaba a los Estados

5 DO 1994, L 365, p. 10.

6 Considerandos 35 a 37 de la Decisión impugnada. A tenor del artículo 9, apartado 1, del Reglamento sobre Residuos de Envases, «los distribuidores que comercialicen bebidas en envases de un solo uso con una capacidad de 0,1 litro a 3 litros estarán obligados a facturar a sus clientes un depósito de al menos [0,25 euros] por envase, incluido [el IVA]. Esta primera frase no se aplicará a los envases vendidos a los consumidores finales fuera del ámbito de aplicación territorial de este Reglamento. El depósito será facturado por cada distribuidor intermedio, en todas las fases de la cadena comercial, hasta la venta del envase al consumidor final. Los distribuidores indicarán en el envase de las bebidas vendidas en envases de un solo uso sujetas a la obligación de depósito en virtud de la primera frase del presente apartado, antes de su comercialización, de manera claramente visible y legible, que están sujetas al depósito, y formarán parte de un sistema de depósito establecido a escala federal que permita a los participantes resolver entre ellos las reclamaciones de devolución del importe del depósito. Este se restituirá cuando se devuelva el envase. No podrá restituirse si no se devuelve el envase. […]»

7 Considerando 33 de la Decisión impugnada.

8 Considerandos 40 a 43 de la Decisión impugnada.

9 Considerandos 45 y 47 de la Decisión impugnada.

10 Considerandos 48 y 49 de la Decisión impugnada.

11 Considerando 50 de la Decisión impugnada.

12 Considerandos 51 y 53 de la Decisión impugnada.

13 Considerando 54 de la Decisión impugnada. El considerando 59 de esta Decisión señala que los consumidores tendrían que recorrer hasta 500 kilómetros para devolver los envases.

14 Considerando 65 de la Decisión impugnada.

miembros a garantizar el cobro de depósitos por las bebidas vendidas en envases de un solo uso que fueran a consumirse fuera de su territorio. [15] En opinión de la Comisión, el enfoque de las autoridades regionales respecto a la falta de cobro del depósito en esas circunstancias conciliaba adecuadamente los objetivos de la Directiva 94/62, a saber, la protección del medio ambiente y la libre circulación de mercancías. [16]

9. Si bien las autoridades federales habían cuestionado la manera en que las autoridades regionales interpretaban la ley, la jurisprudencia existente parecía confirmar el enfoque adoptado por estas últimas. [17] Así, la Comisión consideró que las autoridades regionales se enfrentaban, en el marco del ejercicio normal de sus prerrogativas de autoridad pública, a dudas fundadas y razonables sobre el alcance y la interpretación de la obligación legal de los comercios fronterizos de cobrar el depósito. Por lo tanto, declaró que, en este caso, la no imposición de multas no constituía una ventaja concedida mediante fondos estatales. [18] Por consiguiente, la Decisión impugnada concluyó que ninguna de las tres medidas que había identificado y analizado constituía una ayuda de Estado.

B. Sobre la sentencia recurrida

10. El 23 de enero de 2019, Dansk Erhverv interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación de la Decisión impugnada. IGG intervino en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Dansk Erhverv alegó que la Comisión, al no iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, a pesar de las serias dificultades que planteaba el examen de dichas medidas, había vulnerado los derechos procedimentales de los que disponía como parte interesada. [19] En la primera parte de su motivo único, Dansk Erhverv reprochaba a la Comisión no haber examinado la compatibilidad de la falta de cobro del depósito con el artículo 4 TUE, apartado 3, la Directiva 94/62, el principio de que «quien contamina paga» y determinadas disposiciones del Derecho alemán. La segunda parte de este motivo único se basaba en las insuficiencias del examen efectuado por la Comisión en relación con la no imposición del IVA sobre el valor del depósito. En la tercera parte se alegaba que la Decisión impugnada no había examinado suficientemente el hecho de que las autoridades regionales no impusieran multas con arreglo a Derecho. [20]

11. Al pronunciarse sobre la primera parte, el Tribunal General declaró que, si bien el hecho de que una medida nacional incumpla disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las relativas a las ayudas de Estado puede ser pertinente para apreciar su compatibilidad con el mercado interior, tal hecho carece de incidencia para determinar si existe una ayuda de Estado, cuestión que debe apreciarse únicamente a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 1. [21] El mismo razonamiento se aplica, *a fortiori*, por lo que respecta a la conformidad de una medida con el Derecho nacional. [22] Aun cuando se demostrara que la Comisión había examinado de modo

15 Considerando 63 de la Decisión impugnada.

16 Considerando 68 de la Decisión impugnada.

17 Las autoridades federales tampoco habían sometido el asunto a la consideración del Bundesrat (Senado Federal, Alemania): considerandos 61 y 62 de la Decisión impugnada.

18 Considerando 69 de la Decisión impugnada.

19 Apartado 45 de la sentencia recurrida.

20 Apartado 46 de la sentencia recurrida.

21 Apartados 59 a 65 de la sentencia recurrida.

22 Apartados 68 y 69 de la sentencia recurrida.

insuficiente la falta de cobro del depósito, dicha insuficiencia no podía conducir a la anulación de la Decisión impugnada. En consecuencia, el Tribunal General desestimó la primera parte por inoperante. [23]

12. El Tribunal General desestimó las alegaciones relativas a la infracción de diferentes normas del Derecho de la Unión y del Derecho alemán examinadas en la segunda parte por las mismas razones que las expuestas en el punto 11 de las presentes conclusiones. [24] El hecho de no repercutir el IVA sobre el valor del depósito era una consecuencia indirecta pero lógica de la falta de cobro de este. [25] Por lo tanto, no se cumplía el requisito relativo a la existencia de fondos estatales. [26]

13. En cuanto a la tercera parte, el Tribunal General declaró que las autoridades regionales no habían impuesto multas, debido a que, en virtud de su interpretación del Derecho alemán, los comercios fronterizos no estaban obligados a cobrar un depósito en las circunstancias descritas en el punto 3 de las presentes conclusiones. Así, la situación se distinguía de la examinada por la jurisprudencia relativa a las multas como una forma de ayudas de Estado, que se refería a autorizaciones para adoptar un comportamiento que, de otro modo, habrían sido objeto de multa, [27] y a exenciones de multas por haber realizado tales comportamientos. [28] Por lo tanto, la Comisión se basó acertadamente en un nuevo criterio jurídico, según el cual las dificultades de interpretación de la legislación nacional podían, en principio, respaldar la conclusión de que la no imposición de multas no constituía una ayuda de Estado. Debe preservarse el margen de apreciación de las autoridades públicas para imponer multas, que es un instrumento de orden público, en particular, cuando dichas autoridades se enfrentan a dificultades de interpretación de la ley aplicable. [29]

14. A continuación, el Tribunal General matizó este criterio al declarar que tales dificultades pueden justificar que no se impusieran multas durante un período limitado y de duración razonable, durante el cual deben aclararse progresivamente el alcance y la interpretación de la normativa aplicable. [30] Cuando el objetivo de dicha normativa es, como en el presente asunto, transponer una directiva, la imprecisión de su interpretación puede ser menos susceptible de justificar la constatación de la inexistencia de ayudas de Estado. [31] La Decisión impugnada no identificó ninguna circunstancia particular que justificara la existencia de una situación de inseguridad jurídica entre 2005, cuando se inició la práctica de no imponer multas, y 2018, cuando se adoptó la Decisión impugnada. [32] Las autoridades federales no habían recurrido al procedimiento previsto para aclarar la ley mediante una remisión al Bundesrat (Senado Federal). [33] Las sentencias de los órganos jurisdiccionales nacionales que corroboraban la interpretación de las autoridades regionales habían sido dictadas en un procedimiento sobre

23 Apartados 74 y 75 de la sentencia recurrida.

24 Apartado 88 de la sentencia recurrida.

25 Apartado 96 de la sentencia recurrida.

26 Apartados 89 a 97 de la sentencia recurrida. El Tribunal General se basó en la sentencia de 17 de marzo de 1993, Sloman Neptun (C-72/91 y C-73/91, EU:C:1993:97), apartado 21.

27 Sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

28 Sentencias de 1 de diciembre de 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579), y de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

29 Apartados 130 a 136 de la sentencia recurrida.

30 Apartado 143 de la sentencia recurrida.

31 Apartado 144 de la sentencia recurrida.

32 Apartado 149 de la sentencia recurrida.

33 Apartados 150 a 152 de la sentencia recurrida.

medidas provisionales.[34] Los órganos jurisdiccionales nacionales habrían podido solicitar al Tribunal de Justicia que se pronunciara con carácter prejudicial en el marco de estos procedimientos, planteando cuestiones sobre la conformidad de la no imposición de multas con el Derecho de la Unión.[35]

15. Por estas razones, el Tribunal General concluyó que la Decisión impugnada había incurrido en error de Derecho en la medida en que no examinó si las dificultades de interpretación invocadas por las autoridades regionales eran temporales e inherentes al proceso de aclaración gradual del Derecho.[36] En cualquier caso, la Decisión impugnada no podía basarse en la existencia de dificultades de interpretación de la ley aplicable, dado que las autoridades regionales no habían invocado tales dificultades para justificar la no imposición de multas, sino que habían estimado que los comercios fronterizos no estaban legalmente obligados a cobrar el depósito.[37]

16. Así, el Tribunal General estimó la tercera parte del motivo único invocado por Dansk Erhverv, basándose en que la Comisión se había enfrentado a serias dificultades a la hora de apreciar si la no imposición de multas por parte de las autoridades regionales constituía una ayuda de Estado.[38] Dado que la no percepción del IVA sobre el importe del depósito era inherente a la falta de cobro de este, que era a su vez indisociable de la no imposición de multas, el Tribunal General anuló la Decisión impugnada en su totalidad.[39]

C. Sobre los recursos de casación

17. El 18 de agosto de 2021, la Comisión e IGG interpusieron recursos de casación contra la sentencia dictada por el Tribunal General en los asuntos C-508/21 P y C-509/21 P, respectivamente. Posteriormente, IGG intervino en apoyo del recurso de casación de la Comisión en el asunto C-508/21 P. Dansk Erhverv comparece como parte recurrida en los recursos de casación y sostiene que ambos deben ser desestimados. El Tribunal de Justicia acumuló los asuntos C-508/21 P y C-509/21 P a efectos de la fase oral y de la sentencia. En la vista celebrada el 7 de diciembre de 2022 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas escritas y orales formuladas por el Tribunal de Justicia.

III. Apreciación

18. Examinaré los motivos de casación en el orden siguiente: en primer lugar, la motivación supuestamente insuficiente y contradictoria de la sentencia recurrida; en segundo lugar, el error de Derecho consistente en anular la Decisión impugnada en su totalidad; en tercer lugar, el error de Derecho consistente en declarar que la Comisión se enfrentó a serias dificultades al examinar la no imposición de multas por parte de las autoridades regionales.

[34] Apartados 153 y 154 de la sentencia recurrida.

[35] Apartado 155 de la sentencia recurrida.

[36] Apartado 157 de la sentencia recurrida.

[37] Apartados 160 a 163 de la sentencia recurrida.

[38] Apartado 237 de la sentencia recurrida.

[39] Apartado 238 de la sentencia recurrida.

A. Motivación de la sentencia recurrida

1. Alegaciones de las partes

19. Mediante su segundo motivo de casación, la Comisión, apoyada por IGG, alega que la sentencia recurrida adolece de una motivación insuficiente y contradictoria, puesto que anula la Decisión impugnada en su totalidad basándose en que la Comisión se enfrentó a serias dificultades a la hora de apreciar si la no imposición de multas por parte de las autoridades regionales podía constituir una ayuda de Estado. A su juicio, el Tribunal General no explicó las razones por las que consideró que las tres medidas que componían la Decisión impugnada eran indisociables y, en particular, por qué los errores señalados en relación con la tercera medida afectaban a la procedencia de la apreciación que la Comisión realizó de las medidas primera y segunda.

20. En su sexto motivo de casación, IGG alega que la sentencia recurrida incurre en contradicción en la medida en que anula la Decisión impugnada en su totalidad, a pesar de haber concluido simultáneamente que la no percepción del IVA sobre el valor del depósito no implicaba el uso de fondos estatales.

21. Dansk Erhverv solicita al Tribunal de Justicia que desestime el motivo de casación relativo a la motivación de la sentencia recurrida, ya que el apartado 238 de esta indica claramente las razones por las que el Tribunal General consideró que las tres medidas examinadas en la Decisión impugnada eran indisociables.

2. Análisis

22. Según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación de un acto constituye un requisito sustancial de forma que debe distinguirse de la legalidad de fondo de la motivación empleada. [40]

23. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la motivación de una sentencia del Tribunal General debe ser clara e inequívoca para que los interesados puedan conocer las razones en que se fundamenta y el Tribunal de Justicia ejercer su control. [41] La presencia de contradicciones o insuficiencias en la motivación de una sentencia del Tribunal General constituye una cuestión de Derecho que puede ser invocada en un recurso de casación. [42]

24. Mientras que el apartado 237 de la sentencia recurrida estima la tercera parte del motivo único, debido a las serias dificultades a las que se enfrentó la Comisión al examinar la cuestión de la no imposición de multas, el apartado siguiente aborda las consecuencias de esta apreciación para la Decisión impugnada. Lo hace en los siguientes términos: «Dado que la no percepción del IVA es inherente a la falta de cobro del depósito, a su vez indisociable de la no imposición de una multa a las empresas que no cobran el depósito, procede anular la Decisión impugnada en su totalidad».

[40] Sentencia de 10 de marzo de 2022, Comisión/Freistaat Bayern y otros (C-167/19 P y C-171/19 P, EU:C:2022:176), apartado 77 y jurisprudencia citada.

[41] Sentencia de 19 de diciembre de 2019, HK/Comisión (C-460/18 P, EU:C:2019:1119), apartado 38 y jurisprudencia citada.

[42] *Ibidem*, apartado 39 y jurisprudencia citada.

25. Así, el apartado 238 de la sentencia recurrida sugiere que el Tribunal General concluyó que las tres medidas eran indisociables, de modo que la estimación de la tercera parte del motivo único conducía a la anulación de la Decisión impugnada. En efecto, dicho apartado no señala expresamente el carácter indisociable de las tres medidas identificadas por la Comisión, pero tal conclusión puede deducirse de la jurisprudencia citada en la sentencia.[43] Además, esta apreciación constituye un requisito previo para anular la Decisión impugnada en su totalidad.

26. La Comisión, apoyada por IGG, alega que la sentencia no expone las razones por las que el Tribunal General alcanzó esta conclusión.

27. Para apreciar el fundamento de esta crítica, procede examinar los elementos constitutivos de la Decisión impugnada tal como se describen en los puntos 5 a 9 de las presentes conclusiones. Tanto de su contenido como de su estructura se desprende claramente que la Comisión examinó y se pronunció sobre la existencia de ayudas estatales con respecto a tres medidas diferenciadas y distintas. La sentencia recurrida no explica de qué modo la apreciación de que una de estas tres medidas podía constituir una ayuda de Estado tenía alguna relación con la existencia de una ayuda de Estado en cualquiera de las otras dos medidas, de modo que justificara la anulación de la Decisión en su totalidad. Cabe observar, además, que la naturaleza y el alcance del recurso de casación de la Comisión en el asunto C-508/21 P demuestran de manera convincente que la anulación de la totalidad de la Decisión impugnada, a diferencia de la anulación de la parte que el Tribunal General declaró ilegal, tiene consecuencias prácticas sobre el modo en que dicha institución podría verse obligada a ejercer las competencias que le confiere el artículo 108 TFUE, apartado 3.

28. El enfoque del Tribunal General incurre en otras dos contradicciones significativas. En primer lugar, los apartados 74 y 75 de la sentencia recurrida desestimaron por inoperante la primera parte del motivo único, basándose en el «examen insuficiente por la Comisión de la medida consistente en la falta de cobro del depósito». En segundo lugar, en los apartados 89 a 105 de la sentencia recurrida se declaró que «la Comisión pudo concluir fundadamente […] que no se cumplía el requisito relativo a los fondos estatales por lo que respecta a la falta de percepción del IVA correspondiente al depósito» y, en consecuencia, desestimó la segunda parte del motivo único. La sentencia recurrida no explica cómo pueden conciliarse estas apreciaciones con la anulación de las medidas primera y segunda conjuntamente con la tercera. A falta de una explicación clara en sentido contrario, estas apreciaciones parecen contradecir la conclusión a la que llegó el Tribunal General en el apartado 238 de su sentencia.

29. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que estime tanto el segundo motivo de casación de la Comisión, apoyado por IGG, como la primera parte del sexto motivo de casación de IGG, en el sentido de que la sentencia recurrida adolece de una motivación insuficiente y contradictoria, y que la anule sobre esta base.

[43] Sentencia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo (C-29/99, EU:C:2002:734), apartado 45.

B. Sobre los errores de Derecho derivados de anular la Decisión impugnada en su totalidad

1. Alegaciones de las partes

30. Mediante sus motivos de casación primero y tercero, la Comisión alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al anular la Decisión impugnada en su totalidad, a pesar de haber considerado fundado únicamente el motivo de la demandante relativo a la no imposición de multas. La Comisión sostiene que las tres medidas analizadas por la Decisión impugnada son disociables. Las tres medidas implican la aplicación de regímenes jurídicos diferentes y la participación de distintos actores. La Decisión impugnada analiza las medidas en tres secciones diferenciadas como autónomas e independientes entre sí. Por lo tanto, los errores señalados por el Tribunal General en relación con la tercera medida no podían afectar a la apreciación de la Comisión según la cual las medidas primera y segunda eran válidas. Por consiguiente, la anulación de la Decisión impugnada debe limitarse a declarar que la Comisión se enfrentó a serias dificultades al apreciar la no imposición de multas. La segunda parte del sexto motivo de casación de IGG alega asimismo que, al anular la Decisión impugnada en su totalidad, la sentencia recurrida interpretó erróneamente el concepto de divisibilidad.

31. Dansk Erhverv solicita que se desestimen estos motivos de casación por tres razones. En primer lugar, la divisibilidad de la Decisión impugnada depende de la existencia de vínculos indisociables entre las tres medidas que en ella se examinan, y no de la estructura de la Decisión impugnada. El considerando 71 de la Decisión impugnada demuestra que la interpretación que hacen las autoridades regionales del Reglamento sobre Residuos de Envases permite establecer un vínculo común entre dichas medidas. Las tres medidas no implicaban la aplicación de regímenes jurídicos diferentes ni la participación de distintos actores. Solo las autoridades alemanas competentes pueden hacer cumplir la obligación de cobrar el depósito y de percibir el IVA sobre este e imponer multas en caso de incumplimiento de dichas obligaciones. En segundo lugar, la divisibilidad de la Decisión impugnada no exige que se declare que cada uno de los elementos de una presunta medida de ayuda constituye una ayuda de Estado cuando se analizan independientemente unos de otros. En tercer lugar, de los apartados 96 y 132 de la sentencia recurrida se desprende que el hecho de no percibir el IVA sobre el valor del depósito y la no imposición de multas son consecuencias de no cobrar el depósito.

2. Análisis

32. Según reiterada jurisprudencia, la estimación de un motivo en apoyo de un recurso de anulación no implica anular automáticamente el acto impugnado en su totalidad, lo cual no es posible cuando la estimación de un motivo referido únicamente a un aspecto específico del acto impugnado solo puede sustentar una anulación parcial.[44] Tal anulación parcial solo es posible cuando los elementos que son objeto de la anulación pueden separarse del resto del acto impugnado. Esta exigencia no se cumple cuando la anulación parcial de un acto modifica la esencia de este, lo cual debe apreciarse en función de criterios objetivos y no de la voluntad subjetiva de la autoridad que lo ha adoptado.[45]

[44] Sentencias de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), apartado 104, y de 6 de diciembre de 2012, Comisión/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778), apartado 37.

[45] Sentencias de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707), apartados 105 y 106, y de 6 de diciembre de 2012, Comisión/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778), apartado 38.

33. El apartado 238 de la sentencia recurrida sugiere que las tres medidas son indisociables. Como se desprende de los puntos 5 a 9 de las presentes conclusiones, la Decisión impugnada analiza las tres medidas en tres secciones distintas y concluye que ninguna de ellas constituía una ayuda de Estado por razones diferentes. Si bien la cuestión de si los comercios fronterizos están o no obligados a cobrar un depósito es pertinente para analizar las tres medidas a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado, de ello no se deduce que todas y cada una de esas medidas cumplan automáticamente los requisitos del artículo 107 TFUE, apartado 1.[46] La primera medida se refería a acuerdos privados entre empresas privadas que no implicaban fondos estatales, extremo que, por lo demás, las partes no discuten. La segunda es la consecuencia jurídica de no cobrar a los consumidores un depósito al comprar recipientes de bebidas reutilizables. La tercera implica el ejercicio de las prerrogativas de autoridad pública en relación con la imposición de multas a personas por un comportamiento que, a juicio de tales autoridades, no constituye una infracción de la ley, en circunstancias en las que la interpretación de dicha ley es incierta. Contrariamente a lo que sostiene Dansk Erhverv, una visión objetiva de la naturaleza y del contenido de las tres medidas que se analizan en la Decisión impugnada permite concluir que cada una de ellas tenía un carácter distinto y llevaba aparejadas consecuencias diferentes. En estas circunstancias, una anulación parcial de la Decisión impugnada no modificaría la esencia de cada una de las tres decisiones que contiene.

34. La conclusión de que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al anular la Decisión impugnada en su totalidad se ve respaldada por dos observaciones adicionales que se refieren a las medidas primera y segunda. En primer lugar, como alega la Comisión, ninguna de las tres partes del motivo único de Dansk Erhverv se dirigía contra la apreciación de que la primera medida no constituía una ventaja concedida mediante fondos estatales. En segundo lugar, los apartados 96 y 97 de la sentencia recurrida desestiman inequívocamente la segunda parte del motivo único de Dansk Erhverv, al considerar que la Comisión había concluido acertadamente, remitiéndose a la sentencia que el Tribunal de Justicia dictó en el asunto Sloman Neptun,[47] que la segunda medida no tenía por objeto conceder una ventaja a determinadas empresas mediante fondos estatales. No está claro en qué medida los errores de Derecho que el Tribunal General constató en su control de la apreciación que había hecho la Comisión sobre la no imposición de multas pueden afectar a la validez de cualquiera de estas conclusiones.

35. La alegación de Dansk Erhverv según la cual, a efectos del criterio de divisibilidad, no es necesario que cada una de las medidas analizadas, considerada aisladamente, constituya una ayuda de Estado se basa en una interpretación errónea de la jurisprudencia citada en apoyo de esta tesis.

36. En el asunto Comisión/Países Bajos e ING Groep,[48] el Gobierno neerlandés notificó a la Comisión un plan de reestructuración de una entidad de crédito que incluía tres medidas: una aportación de capital, una medida relativa a los activos depreciados y, posteriormente, una modificación de las condiciones de reembolso de la aportación de capital. La Comisión declaró

[46] En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario. En tercer lugar, debe favorecer a determinadas empresas o producciones en relación con otras empresas que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable (selectividad). En cuarto lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En quinto lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartados 74 y 75, y de 3 de marzo de 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, apartado 40).

[47] Sentencia de 17 de marzo de 1993 (C-72/91 y C-73/91, EU:C:1993:97). Considero que el Tribunal General actuó acertadamente al respaldar la invocación por la Comisión de esta sentencia. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime por infundada la pretensión de Dansk Erhverv de que se sustituya la fundamentación expuesta en los apartados 96 a 105 de la sentencia recurrida.

[48] Sentencia de 3 de abril de 2014 (C-224/12 P, EU:C:2014:213).

que las medidas eran compatibles con el mercado interior a condición de que se asumieran determinados compromisos. Al constatar que la Comisión había cometido un error en su apreciación de la modificación de las condiciones de amortización de la aportación de capital, que había considerado una «ayuda adicional», el Tribunal General anuló la parte dispositiva de su Decisión en su totalidad. En casación, el Tribunal de Justicia declaró que, dado que era imposible fijar el importe exacto de la «ayuda adicional», una anulación parcial de la parte dispositiva de la Decisión controvertida modificaría la esencia de esta.[49] La «ayuda adicional» formaba parte integrante de la apreciación de la Comisión de los compromisos que había exigido para considerar la ayuda compatible con el mercado interior.[50] Si la «ayuda adicional» no hubiera constituido una ayuda de Estado, o si lo hubiera hecho en menor cuantía, podrían haberse exigido menos compromisos para considerar compatibles las demás medidas. Esta situación fáctica no guarda ninguna semejanza con el presente asunto, en el que, en caso de estimarse la tercera parte del motivo único invocado por Dansk Erhverv, la Comisión estaría obligada a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, únicamente en relación con la tercera medida. La sentencia dictada en el asunto Trapeza Eurobank Ergasias[51] no respalda la alegación de Dansk Erhverv, dado que no versaba sobre la anulación parcial de un acto.

37. Dansk Erhverv sostiene, por último, que existe un vínculo entre las tres medidas, puesto que el hecho de no percibir el IVA sobre el valor del depósito y la no imposición de multas eran indisociables de la falta de cobro del depósito. Sugiero al Tribunal de Justicia que desestime esta alegación por las razones expuestas en el punto 33 de las presentes conclusiones.

38. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que estime tanto los motivos primero y tercero del recurso de casación de la Comisión como la segunda parte del sexto motivo de casación de IGG. En consecuencia, sugiero al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida basándose en que, al anular la Decisión impugnada en su totalidad, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho derivado de su interpretación y aplicación del concepto de divisibilidad.

C. Sobre los errores de Derecho relativos a la existencia de serias dificultades al examinar la no imposición de multas

39. En su recurso de casación en el asunto C-509/21 P, IGG alega cinco motivos según los cuales el Tribunal General incurrió en varios errores de Derecho en relación con la existencia de serias dificultades a las que se enfrentó la Comisión al examinar la no imposición de multas por parte de las autoridades regionales.

40. Esos cinco motivos de casación deben apreciarse a la luz de las obligaciones que incumben a la Comisión cuando recurre al procedimiento de examen previo establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3. El procedimiento previsto en el apartado 2 del mismo artículo se aplica siempre que la Comisión tenga serias dificultades para determinar si una ayuda es compatible con el mercado interior. La Comisión solo puede limitar su actuación al procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 3, cuando, tras un examen preliminar, pueda cerciorarse de que no existe ayuda alguna o de que esta es compatible con el mercado interior. Si ese examen preliminar lleva a la Comisión a alcanzar la conclusión contraria o no le permite superar todas las dificultades para determinar la compatibilidad de esa ayuda con el mercado interior, está obligada a recabar la opinión de las

[49] *Ibidem*, apartado 58.

[50] *Ibidem*, apartado 62.

[51] Sentencia de 16 de abril de 2015 (C-690/13, EU:C:2015:235).

partes interesadas y a incoar a tal efecto el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 2.[52] La Comisión está obligada a proceder a un examen diligente e imparcial de los actos sometidos a su consideración de modo que, cuando adopte su decisión final sobre la existencia de una ayuda y/o su incompatibilidad o ilegalidad, disponga de la información más completa y fiable posible.[53] Para determinar la existencia y la legalidad de una ayuda de Estado, la Comisión puede verse obligada a ir más allá del examen de los elementos de hecho y de Derecho puestos en su conocimiento, pero no está obligada, por iniciativa propia y a falta de indicios en este sentido, a buscar toda la información que pueda estar relacionada con el asunto del que conoce.[54]

41. En los recursos de anulación de una decisión en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 3, el juez de la Unión debe determinar si la Comisión, al apreciar la información y los elementos de prueba de que disponía durante el examen preliminar, debería haber albergado dudas objetivas acerca de la calificación de una medida, dado que es, precisamente, la existencia de tales dificultades la que origina la obligación de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.[55] El concepto de serias dificultades reviste carácter objetivo toda vez que su existencia debe determinarse en función de las circunstancias de la adopción de la decisión tomada por la Comisión tras realizar el examen previo y de las apreciaciones en las que se basó en este contexto.[56]

1. Sobre los errores de Derecho en relación con la no imposición de multas en caso de dificultades de interpretación del Derecho

a) Alegaciones de las partes

42. Mediante sus motivos de casación primero, segundo y tercero, que pueden examinarse conjuntamente, IGG alega que el Tribunal General desnaturalizó la Decisión impugnada e incurrió en un error de Derecho al examinar el hecho de que las autoridades regionales no impusieran multas a los comercios fronterizos. La apreciación del Tribunal General ignoró la necesidad de que exista un vínculo suficientemente directo entre una ventaja y el presupuesto estatal. Además, en el presente asunto era imposible imponer multas. En primer lugar, las autoridades regionales habían considerado que los comercios fronterizos no estaban legalmente obligados a cobrar un depósito. En segundo lugar, de haber existido dicha obligación, las eventuales sanciones por su incumplimiento solo habrían podido imponerse si las personas implicadas hubieran actuado deliberadamente o por negligencia, como admiten los apartados 140 a 142 de la sentencia recurrida.

43. Aunque el Tribunal General admitió que, en principio, era apropiado que la Comisión se basara en un criterio jurídico nuevo para determinar si se concede una ventaja mediante fondos estatales en los casos en que existen dificultades de interpretación del Derecho, incurrió en error al considerar que dicho criterio no era aplicable debido a que las autoridades regionales no habían invocado tales dificultades. Asimismo, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar que tales dificultades solo pueden justificar que no se impongan multas durante un

[52] Sentencia de 17 de noviembre de 2022, Irish Wind Farmers' Association y otros/Comisión (C-578/21 P, no publicada, EU:C:2022:898), apartados 53 y 60 y jurisprudencia citada.

[53] *Ibidem*, apartado 57.

[54] *Ibidem*, apartado 58.

[55] *Ibidem*, apartado 55.

[56] Sentencia de 3 de septiembre de 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión (C-817/18 P, EU:C:2020:637), apartado 79.

período limitado, durante el cual debe aclararse la interpretación de la normativa aplicable. El Tribunal General incurrió en otro error de Derecho, ya que exigió a la Comisión que investigara exhaustivamente si el Derecho alemán establecía la obligación de cobrar un depósito, investigación que supondría una injerencia en las competencias de las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales.

44. Dansk Erhverv sostiene que deben desestimarse los motivos de casación primero, segundo y tercero de IGG. Afirma que, en la medida en que IGG impugna el contenido de la normativa alemana, sus motivos de casación son inadmisibles. Esta cuestión escapa a la competencia del Tribunal de Justicia, a menos que IGG pueda demostrar que la sentencia recurrida desnaturalizó el Derecho alemán aplicable.

45. Según Dansk Erhverv, el Tribunal General declaró acertadamente que era probable que se impusieran multas cuando una empresa se negara, de manera persistente, a cobrar el depósito. Asimismo, rechazó acertadamente la posibilidad de que la Comisión invocara las dificultades razonables de las autoridades nacionales para interpretar el Derecho cuando estas últimas no habían invocado tales dificultades. En cualquier caso, dichas autoridades no pueden invocar indefinidamente dificultades de esta naturaleza. En el presente asunto, las autoridades alemanas no habían hecho nada para aclarar la ley. La sentencia recurrida no impuso a la Comisión una carga de investigación excesivamente elevada.

46. Dansk Erhverv solicita asimismo al Tribunal de Justicia que sustituya la fundamentación expuesta en los apartados 135 a 138 de la sentencia recurrida, según la cual el hecho de que la Comisión introdujera un criterio nuevo constituía, en sí mismo, un indicio de que había encontrado serias dificultades para apreciar si existía una ayuda de Estado al realizar el examen preliminar previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 3.

b) Análisis

47. Según reiterada jurisprudencia, una exoneración de la obligación de pagar las multas adeudadas puede constituir una ventaja concedida mediante fondos estatales.[57] También se admite que, en ningún sistema jurídico, las personas pueden verse expuestas al riesgo de sanciones por conductas admitidas como legales.[58]

48. En el presente recurso de casación, se plantea la cuestión de si los comercios fronterizos estaban legalmente obligados a cobrar un depósito y, en caso afirmativo, si el hecho de no cobrarlo debería haber dado lugar a que las autoridades competentes impusieran las correspondientes multas. Si se hubiera demostrado claramente que existía tal obligación jurídica, no se habría podido reprochar a la sentencia recurrida haber llegado a la conclusión de que la Comisión había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3.

49. Debo señalar, en primer lugar, que el apartado 172 de la sentencia recurrida declara que, «por lo que respecta al Derecho de la Unión, la Comisión indicó, en la Decisión impugnada ([considerando] 67), que la Directiva 94/62 no establecía excepción alguna que justificara la no aplicación del depósito en los comercios fronterizos». En efecto, en la Decisión impugnada se

[57] Véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de diciembre de 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579), apartados 42 y 43; de 17 de junio de 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313), apartados 41 y 42, y de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos (C-279/08 P, EU:C:2011:551), apartado 106.

[58] Sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), apartado 36.

había llegado a la conclusión de que el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/62 no obliga a un Estado miembro a exigir el cobro de un depósito a los compradores al por menor de envases de un solo uso con objeto de consumir bebidas fuera de su territorio, como confirmó la Comisión en la vista. [59]

50. Comparto la interpretación que se hace del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/62 en la Decisión impugnada. Ese artículo establece que los Estados miembros deberán asegurar que se establezcan sistemas para la devolución o recogida, o ambas, de envases usados y de residuos de envases procedentes del consumidor. Dichos sistemas se aplicarán a los productos importados, con un trato no discriminatorio, con el fin de evitar los obstáculos al comercio y las distorsiones de la competencia. En respuesta a las preguntas del Tribunal de Justicia, la Comisión sostuvo que, cuando los consumidores que residen en un Estado miembro compran envases de bebidas en otro para consumir el contenido en su Estado miembro de residencia, los envases vacíos se convierten en residuos en este último Estado miembro. [60] De este modo, el apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 94/62 concilia las exigencias de la protección del medio ambiente con las de la libre circulación de mercancías.

51. En virtud de esta interpretación del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/62, las autoridades nacionales no están obligadas a exigir el cobro de un depósito en circunstancias como las que dieron lugar al presente recurso de casación. El Tribunal de Justicia señaló que un sistema de depósito solo puede alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva 94/62 cuando los consumidores que hayan pagado un depósito puedan recuperar fácilmente el importe del depósito sin tener que volver al lugar de compra inicial. [61] Desde este punto de vista, la venta de bebidas en lata en comercios fronterizos a consumidores que firman una declaración de exportación es análoga a la venta de mercancías a comerciantes para la exportación, supuesto en el que el vendedor no está obligado a cobrar un depósito.

52. Los considerandos 50 a 53 de la Decisión impugnada señalan que las autoridades regionales no eximieron a los comercios fronterizos de la imposición de multas, puesto que consideraban que, a la luz del Reglamento sobre Residuos de Envases, estos no estaban obligados a cobrar un depósito y que, por lo tanto, no habían cometido infracción alguna. El objetivo del Reglamento sobre Residuos de Envases, consistente en fomentar la recogida eficaz de residuos en Alemania, no exigía el cobro de un depósito a los compradores de envases de un solo uso que tenían la intención de consumir el contenido fuera de Alemania. Como señala el punto 51 de las presentes conclusiones, los comercios fronterizos se encontraban en circunstancias análogas a las de los exportadores de bebidas en lata, que no estaban obligados a cobrar un depósito.

53. Si bien la Decisión impugnada consideró que la interpretación que las autoridades regionales habían hecho de las normas aplicables era razonable tanto a la luz del Derecho de la Unión como del Derecho alemán, por las razones expuestas en el punto 8 de las presentes conclusiones, tuvo en cuenta el hecho de que las autoridades federales habían cuestionado dicha interpretación. En este contexto, la Decisión impugnada examinó si la tercera medida constituiría una ayuda de Estado en caso de que la interpretación de las autoridades regionales resultara errónea. Los considerandos 56 a 60 de la Decisión impugnada subrayan la existencia de dos dictámenes jurídicos discrepantes sobre la obligación de cobrar un depósito. Según el considerando 61 de la Decisión

[59] Véanse los considerandos 54 y 63 a 68 y la nota 19 de la Decisión impugnada. Véase también el punto 8 de las presentes conclusiones.

[60] Por lo que respecta al concepto de «residuo», véanse, por analogía, las sentencias de 3 de octubre de 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627), y de 17 de noviembre de 2022, Porr Bau (C-238/21, EU:C:2022:885).

[61] Véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), apartado 46.

impugnada, la jurisprudencia existente respaldaba la postura de las autoridades regionales. El considerando 62 de la Decisión impugnada señala que las autoridades federales no habían recurrido al procedimiento en virtud del cual el Bundesrat (Senado Federal) puede pronunciarse sobre la interpretación del Derecho nacional en los litigios entre las autoridades federales y regionales.

54. Habida cuenta de estas apreciaciones, en los considerandos 69 y 70 de la Decisión impugnada se llega a la conclusión de que, aun en el caso de que los comercios fronterizos estuvieran obligados a cobrar un depósito con arreglo al Derecho alemán, la no imposición de multas no constituiría una ventaja concedida mediante fondos estatales por cuatro razones. En primer lugar, por la existencia de dudas serias y razonables sobre la interpretación del Reglamento sobre Residuos de Envases. En segundo lugar, porque no se había aclarado dicha interpretación mediante un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales u otros procedimientos previstos a tal efecto. En tercer lugar, porque las autoridades regionales habían aplicado su interpretación a todos los operadores que se encontraban en circunstancias similares. En cuarto lugar, porque la interpretación que las autoridades regionales hicieron del Reglamento sobre Residuos de Envases no era contraria a la Directiva 94/62.

55. Dejando a un lado si la sentencia recurrida calificó correctamente el comportamiento de las autoridades regionales de concesión de una «excepción» sin que existiera ninguna base jurídica específica para ello [62] y si esta interpretación era incorrecta, [63] como sostiene IGG, en los apartados 135 a 138 de dicha sentencia, se admite que el Derecho nacional aplicable era, en el mejor de los casos, incierto. De este modo, el Tribunal General admitió que la Decisión impugnada podía tener en cuenta la existencia de dificultades de interpretación de las disposiciones pertinentes a efectos de determinar si la no imposición de multas a los comercios fronterizos constituía una ayuda de Estado.

56. En los apartados 140 y 141 de la sentencia recurrida, se recuerda que el principio de legalidad de los delitos y las penas constituye un principio general del Derecho en que se basan las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que exige definir claramente los tipos delictivos y las penas que llevan aparejadas. En el apartado 147 de la sentencia recurrida se declara que, según la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto AC-Treuhand/Comisión, [64] este principio no prohíbe que se recurra a la aclaración progresiva de las reglas de la responsabilidad penal de un asunto a otro mediante la interpretación judicial, siempre que la interpretación dada a la disposición de que se trate fuera razonablemente previsible en el momento en que se cometió la infracción. Sin embargo, en los apartados 146 y 148 de la sentencia recurrida, el Tribunal General añadió que tales dificultades pueden invocarse para fundamentar que no existen ayudas estatales siempre que concurran dos requisitos: que las dificultades de interpretación sean de carácter temporal y se inscriban en un proceso conducente a la aclaración gradual de la ley. La sentencia recurrida concluyó, en los apartados 149 a 156, que la Decisión impugnada no cumplía esos dos requisitos.

[62] Véanse los apartados 133, 134, 173 y 181 de la sentencia recurrida. Debo señalar que el hecho de que, en determinadas circunstancias, las autoridades competentes interpreten la ley y concluyan que de ella no se deriva ninguna obligación no equivale a una excepción, sino que se inscribe más bien en el proceso ordinario de interpretación y aplicación del Derecho.

[63] Contrariamente a lo que se desprende de los apartados 170 y 171 de la sentencia recurrida, la Comisión no consideró que el artículo 9, apartado 1, del Reglamento sobre Residuos de Envases obligara a los comercios fronterizos a cobrar un depósito: véase el punto 52 de las presentes conclusiones.

[64] Sentencia de 22 de octubre de 2015 (C-194/14 P, EU:C:2015:717), apartados 39 a 41.

57. En mi opinión, las apreciaciones que figuran en los apartados 146 a 156 de la sentencia recurrida aplican erróneamente el principio de legalidad de los delitos y las penas.[65] En efecto, el principio de legalidad de las penas es un corolario del principio de seguridad jurídica, que exige, particularmente, que toda normativa, especialmente la que faculta para imponer sanciones, sea clara y precisa, con el fin de que las personas afectadas puedan conocer sin ambigüedad los derechos y obligaciones que derivan de esta y actuar en consecuencia.[66] Sin embargo, en su sentencia AC-Treuhand/Comisión,[67] el Tribunal de Justicia declaró que el principio de legalidad de los delitos y las penas no prohíbe su aclaración progresiva mediante la interpretación judicial. Por lo tanto, no cabe basarse en la falta de claridad de las normas cuando su sentido se ha aclarado en un procedimiento contencioso posterior. No obstante, de esto no cabe deducir, como hizo la sentencia recurrida, que siempre deba existir un proceso de aclaración gradual. Mientras no se haya aclarado el significado de las normas recurriendo a los mecanismos apropiados a tal fin, las personas sujetas a su aplicación pueden oponerse a la imposición de sanciones debido a esa falta de certeza. Lo contrario menoscabaría el principio según el cual la ley debe constituir un fundamento claro de los delitos y de las penas y definirlos con claridad.

58. Por otra parte, la jurisprudencia citada por el Tribunal General no respalda la tesis según la cual las eventuales dificultades de interpretación deben ser temporales y las personas afectadas solo pueden invocar una situación de inseguridad jurídica durante un período limitado. El apartado 149 de la sentencia recurrida hace referencia a una situación de inseguridad jurídica entre 2005 y 2018. En mi opinión, el dar a entender que determinados comportamientos eran lícitos (al no imponerse multas) y la incertidumbre en cuanto a su legalidad durante un período tan largo refuerza, en vez de debilitar, la justificación para no imponer sanciones.

59. Contrariamente a lo declarado en los apartados 151 y 152 de la sentencia recurrida, la reticencia de las autoridades federales a solicitar el dictamen del Bundesrat (Senado Federal) para aclarar el Derecho aplicable no puede impedir que los interesados invoquen la inseguridad jurídica resultante para oponerse a la imposición de sanciones en su contra. Dado que estas personas no pueden solicitar tal dictamen, no deberían sufrir consecuencias negativas derivadas de la reticencia de las autoridades a hacerlo.

60. La motivación que figura en los apartados 144 y 145 de la sentencia recurrida no respalda las apreciaciones que se hacen en ellos. Si bien se admite que no puede invocarse la falta de claridad de la legislación nacional promulgada para transponer una Directiva, la Directiva 94/62 no obliga a los Estados miembros a exigir a los comercios fronterizos que cobren un depósito, como se explica en los puntos 49 a 51 de las presentes conclusiones.

61. Contrariamente a lo que se afirma en los apartados 160 a 163 de la sentencia recurrida, nada impedía que la Comisión tuviera en cuenta la existencia de dificultades razonables de interpretación del Derecho nacional aplicable al analizar si la no imposición de multas constituía una ayuda de Estado. Carece de relevancia si las autoridades regionales no impusieron multas basándose en la existencia de tales dificultades o porque consideraron que no se había infringido la ley. Aunque posteriormente hubiera resultado que el Derecho alemán exigía el cobro de un depósito, las dificultades razonables que encontraron las autoridades regionales para determinar

[65] Véase, por analogía, el artículo 49, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en lo que respecta a los delitos.

[66] Sentencia de 5 de abril de 2006, Degussa/Comisión (T-279/02, EU:T:2006:103), apartado 66 y jurisprudencia citada. Véase también, en este sentido, la sentencia de 22 de mayo de 2008, Evonik Degussa/Comisión y Consejo (C-266/06 P, no publicada, EU:C:2008:295), apartados 38 y 39.

[67] Sentencia de 22 de octubre de 2015 (C-194/14 P, EU:C:2015:717), apartado 40.

si existía tal obligación justificaban objetivamente que no se impusieran multas a los comercios fronterizos. Como alegó IGG, las citadas apreciaciones de la sentencia recurrida también adolecen de un error de Derecho.

62. Además, debo señalar que, con arreglo al principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, y al principio de atribución de competencias y el principio de equilibrio institucional consagrado en el artículo 13 TUE, apartado 2, corresponde ante todo a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros aclarar el sentido de sus respectivos Derechos nacionales mediante los procedimientos judiciales que prevean a tal efecto. Si bien la Comisión puede estar obligada a interpretar el Derecho nacional en el contexto, en particular, de determinar la existencia de una ayuda estatal y pronunciarse sobre la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior, así como a defender esta interpretación en un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de la Unión,[68] no está legalmente obligada a realizar este ejercicio cada vez que aplica el procedimiento del artículo 108 TFUE, apartado 3. Por las mismas razones, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la pretensión de Dansk Erhverv de que se sustituyan los apartados 135 a 138 de la sentencia recurrida.

63. Habida cuenta tanto de la jurisprudencia citada en los puntos 40 y 41 de las presentes conclusiones como de las consideraciones que preceden, concluyo que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 157 de la sentencia recurrida, que la Decisión impugnada contenía un examen insuficiente e incompleto de la no imposición de multas a los comercios fronterizos.

64. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare fundados los motivos de casación primero, segundo y tercero de IGG y anule la sentencia recurrida sobre esta base.

65. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia comparta esta propuesta, no será necesario que examine los motivos de casación cuarto y quinto de IGG. No obstante, atendiendo a la posibilidad de que el Tribunal de Justicia decidiera no seguir mi propuesta, examinaré estos dos motivos.

2. Sobre los errores de Derecho relativos a consideraciones adicionales que respaldan la afirmación de que la Comisión se enfrentó a serias dificultades

a) Alegaciones de las partes

66. Mediante su cuarto motivo de casación, IGG alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al examinar las alegaciones adicionales de Dansk Erhverv en apoyo de la constatación de que la Comisión se vio confrontada a serias dificultades a la hora de determinar si, como consecuencia de la no imposición de multas, se había concedido una ventaja mediante fondos estatales.

67. En primer lugar, el Tribunal General desnaturalizó las conclusiones de la Decisión impugnada al declarar que las autoridades regionales habían dispensado a los comercios fronterizos de multas sin base jurídica alguna para ello. En cambio, la Decisión impugnada declara que los comercios fronterizos no estaban obligados a cobrar el depósito y que, por lo tanto, no había motivo para que las autoridades regionales impusieran multas.

[68] Véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido (C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732), en la que la Comisión sostuvo con éxito que un proyecto de reforma de la legislación gibraltareña en materia de fiscalidad de las empresas constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior.

68. En segundo lugar, la sentencia recurrida desnaturalizó la Decisión impugnada y aplicó erróneamente el concepto de serias dificultades, puesto que la Comisión había explicado adecuadamente por qué la divergencia de interpretación entre las autoridades federales y las regionales no debía conducir a la incoación del procedimiento de investigación formal.

69. En tercer lugar, la sentencia recurrida declaró que no se había demostrado que la excepción a la obligación de cobrar el depósito se hubiera aplicado de manera uniforme en todas las zonas fronterizas de Alemania. Al hacerlo, el Tribunal General desnaturalizó la Decisión impugnada y aplicó erróneamente el concepto de serias dificultades, ya que todos los comercios fronterizos de que se trata están situados en Schleswig-Holstein y Mecklemburgo-Pomerania Occidental.

70. En cuarto lugar, la sentencia recurrida desnaturalizó las pruebas al basarse de manera selectiva en el texto de un proyecto de 2004 de propuesta de modificación del Reglamento sobre Residuos de Envases, en el que se señalaba que su finalidad era promover los objetivos de la Directiva 94/62 y obligar a los comercios fronterizos a participar en los sistemas de depósito de otros Estados miembros.

71. En quinto lugar, el Tribunal General aplicó erróneamente el concepto de serias dificultades al exigir a la Comisión que examinara de manera exhaustiva el marco jurídico nacional de la obligación de cobrar un depósito.

72. En sexto lugar, el Tribunal General desnaturalizó la Decisión impugnada al rechazar la analogía establecida a efectos del cobro del depósito entre las mercancías destinadas a la exportación y las bebidas en envases de un solo uso adquiridas para su consumo en el extranjero.

73. Dansk Erhverv solicita al Tribunal de Justicia que desestime el cuarto motivo de casación.

b) Análisis

74. Los puntos 47 a 64 de las presentes conclusiones abordan las cuestiones planteadas en las partes primera, segunda, quinta y sexta del presente motivo de casación. Así, limitaré mi examen a los dos elementos que constituyen el contrapunto de dicho motivo.

75. IGG alega que los apartados 178 a 182 de la sentencia recurrida desnaturalizaron la Decisión impugnada al considerar que la Comisión no había demostrado que la interpretación del Derecho alemán se hubiera aplicado de manera uniforme en las zonas fronterizas pertinentes.

76. Conforme al artículo 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, y al artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el recurso de casación se limita a las cuestiones de Derecho. Dado que el Tribunal General es el único competente para comprobar y apreciar los hechos pertinentes, así como para valorar los medios de prueba, la apreciación de tales hechos y la valoración de las pruebas no constituyen una cuestión de Derecho sujeta al control del Tribunal de Justicia en sede de casación, salvo cuando tales hechos o pruebas hayan sido desnaturalizados.[69] Cuando un recurrente alega la desnaturalización de elementos de prueba por parte del Tribunal General, el artículo 256 TFUE, el artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el artículo 168, apartado 1, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia le obligan a indicar con precisión los elementos de prueba que desnaturalizó el Tribunal General y los errores de análisis que llevaron al Tribunal

[69] Sentencia de 12 de enero de 2023, Lietuvos geležinkeliai/Comisión (C-42/21 P, EU:C:2023:12), apartado 60 y jurisprudencia citada.

General a incurrir en esa desnaturalización. Tal desnaturalización debe resultar manifiesta a la vista de los documentos que obran en autos, sin necesidad de efectuar una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas. [70]

77. Como afirma IGG, el considerando 11 de la Decisión impugnada señala que la actividad comercial de las tiendas fronterizas de los dos estados federados de que se trata existe debido a la diferencia de precio de la cerveza y de otras bebidas entre Alemania, Dinamarca y Suecia. Los escritos de la Comisión confirmaron este hecho, como se desprende del apartado 179 de la sentencia recurrida. Nada indica que en otros estados federados operaran comercios fronterizos similares. Por lo tanto, las apreciaciones que figuran en los apartados 178 a 182 de la sentencia recurrida se basan en una desnaturalización tanto del contenido de la Decisión impugnada como de los elementos de prueba presentados ante el Tribunal General.

78. IGG alega, asimismo, que los apartados 183 a 190 de la sentencia recurrida desnaturalizaron las pruebas al basarse de manera selectiva en el texto de un proyecto de propuesta de modificación del Reglamento sobre Residuos de Envases que ambos estados federados presentaron en 2004.

79. El texto de dicho proyecto de propuesta señala que se justificaba por consideraciones económicas, de empleo y de protección del medio ambiente y que imponía a los comercios fronterizos la obligación de participar en los sistemas de depósito de otros Estados miembros. De ello se deduce que el Tribunal General desnaturalizó los elementos de prueba que le fueron presentados al omitir el hecho de que la propuesta tenía por objeto reforzar la protección del medio ambiente exigiendo a los comercios fronterizos que participaran en los sistemas de depósito establecidos en otros Estados miembros.

80. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare fundado el cuarto motivo de casación de IGG.

3. Sobre los errores de Derecho relativos a consideraciones adicionales que respaldan la afirmación de que la Comisión no se enfrentó a serias dificultades

a) Alegaciones de las partes

81. Mediante su quinto motivo de casación, IGG alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al desestimar dos alegaciones que había formulado para fundamentar que la Comisión no se enfrentó a serias dificultades a la hora de determinar, en el momento de realizar su apreciación, si existían ayudas estatales.

82. En primer lugar, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General, las autoridades competentes «pueden» imponer multas en caso de incumplimiento de la obligación de cobrar el depósito. De ello se deduce que dichas autoridades tienen la facultad —y no la obligación— de imponer multas. De este modo, la sentencia recurrida desnaturalizó el contenido de la Decisión impugnada y las pruebas presentadas ante el Tribunal General.

[70] Sentencia de 12 de enero de 2023, HSBC Holdings y otros/Comisión (C-883/19 P, EU:C:2023:11), apartado 167 y jurisprudencia citada.

83. En segundo lugar, el Tribunal General incurrió en error al desestimar la alegación de IGG, basada en la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz,[71] según la cual el cobro del depósito habría constituido un impuesto a la exportación contrario al artículo 34 TFUE. En dicha sentencia, que se refería a la transición de un sistema de recogida a un sistema obligatorio de cobro de un depósito y devolución individual para el reciclado de los envases de un solo uso en Alemania, el Tribunal de Justicia declaró que un Estado miembro debe asegurarse de que exista un número suficiente de puntos de devolución de modo que los consumidores que hayan pagado un depósito puedan recuperarlo sin tener que volver al lugar donde adquirieron el envase.[72]

84. Dansk Erhverv solicita al Tribunal de Justicia que desestime el quinto motivo de casación.

b) Análisis

85. En la primera parte del quinto motivo de casación, IGG alega que las autoridades regionales gozan de un margen de apreciación en materia de imposición de sanciones, con independencia del grado de claridad de las normas que deban aplicarse.

86. Según el considerando 22 de la Decisión impugnada y el apartado 4 de la sentencia recurrida, a tenor del artículo 15, apartado 1, punto 14, del Reglamento sobre Residuos de Envases, la falta de cobro del depósito infringiendo lo dispuesto en su artículo 9, apartado 1, constituye una infracción administrativa. El artículo 69, apartado 3, de la Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (Ley de Reordenación de la Normativa sobre Economía Circular y Residuos), de 24 de febrero de 2012,[73] establece que ese tipo de infracción puede ser sancionado con una multa de un importe máximo de 100 000 euros.

87. Si bien en el apartado 136 de la sentencia recurrida se reconoce a los Estados miembros, por razones de orden público, un margen de apreciación a la hora de decidir la imposición de multas, en particular, cuando se enfrentan a dificultades de interpretación de las normas aplicables, en su apartado 223 se señala acertadamente que la Decisión impugnada no hace valer este argumento. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la primera parte del quinto motivo de casación de IGG.

88. Por lo que respecta a la segunda parte de este motivo de casación, la sentencia Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz[74] no permite concluir que el cobro de un depósito en las circunstancias consideradas sería contrario al artículo 34 TFUE, como sostiene IGG. Ese artículo no se aplica a las cargas pecuniarias, puesto que no regula los obstáculos al comercio contemplados en otras disposiciones del Tratado. Los artículos 28 TFUE, 30 TFUE y 110 TFUE se refieren a obstáculos de carácter pecuniario o de efecto equivalente a los derechos de aduana y, por lo tanto, quedan fuera de la prohibición que establece el artículo 34 TFUE.[75] Según reiterada jurisprudencia, toda carga pecuniaria, impuesta unilateralmente, cualesquiera que sean su denominación y su técnica, que grave las mercancías debido a su paso por la frontera, cuando no sea un derecho de aduana propiamente dicho, constituye una exacción de efecto equivalente, en el

71 Sentencia de 14 de diciembre de 2004 (C-309/02, EU:C:2004:799).

72 *Ibidem*, apartado 46.

73 BGBI. 2012 I, p. 212.

74 Sentencia de 14 de diciembre de 2004 (C-309/02, EU:C:2004:799).

75 Sentencia de 17 de junio de 2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352), apartados 32 y 33.

sentido de los artículos 28 TFUE y 30 TFUE.[76] IGG no ha formulado alegaciones que hagan referencia a estas disposiciones del Tratado. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la segunda parte del quinto motivo de casación de IGG.

89. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el quinto motivo de casación de IGG en su totalidad.

IV. Sobre el recurso ante el Tribunal General

90. Según lo dispuesto en el artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de que se anule la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.

91. Habida cuenta de las consideraciones expuestas en los puntos 47 a 64 y 75 a 80 de las presentes conclusiones, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso examinado en la sentencia recurrida, por el que se solicita la anulación de la Decisión impugnada en la que la Comisión decidió no iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2.

V. Costas

92. De conformidad con el artículo 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio.

93. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de ese mismo Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

94. Al haberse estimado los recursos de casación de la Comisión e IGG, propongo que se condene a Dansk Erhverv a cargar, además de con sus propias costas, con las de las recurrentes tanto en primera instancia como en los presentes recursos de casación.

VI. Conclusión

95. A la vista de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Anule la sentencia del Tribunal General de 9 de junio de 2021, Dansk Erhverv/Comisión (T-47/19, EU:T:2021:331).

[76] Sentencia de 17 de diciembre de 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830), apartado 44. En esa sentencia, el Tribunal de Justicia examinó un impuesto de matriculación que Grecia exigió a un importador de vehículos fabricados en otro Estado miembro. Los vehículos no fueron vendidos ni matriculados en Grecia, sino que fueron reexportados a otro Estado miembro, donde fueron puestos en circulación y vendidos. Las autoridades griegas se negaron a devolver el impuesto de matriculación abonado. El Tribunal de Justicia declaró que el impuesto se recaudó por el mero hecho de cruzar la frontera de un Estado miembro y constituía, en consecuencia, una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana en el sentido del artículo 30 TFUE (sentencia de 17 de diciembre de 2015, Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, apartado 45).

2) Desestime el recurso interpuesto por Dansk Erhverv ante el Tribunal General en el asunto T-47/19.

3) Condene a Dansk Erhverv a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea y la Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) en lo que respecta al procedimiento ante el Tribunal General y al presente recurso de casación.