Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 11 de septiembre de 2019 *

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (UE) n.º 549/2013 — Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea — Anexo A, punto 20.15 — Control ejercido por un comité olímpico nacional sobre federaciones deportivas nacionales constituidas como instituciones sin fines de lucro (ISFL) — Anexo A, punto 20.15, segunda frase — Concepto de "intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad" — Alcance — Anexo A, punto 20.15, primera frase — Concepto de "capacidad para determinar la política general o el programa" de una ISFL — Alcance — Anexo A, punto 2.39, letra d), punto 20.15, letra d), y punto 20.309, letra i), última frase — Consideración de las cuotas abonadas por los afiliados a la ISFL»

En los asuntos acumulados C-612/17 y C-613/17,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Corte dei conti (Tribunal de Cuentas, Italia), mediante resoluciones de 13 de septiembre de 2017, recibidas en el Tribunal de Justicia el 24 de octubre de 2017, en los procedimientos entre

**Federazione Italiana Golf (FIG)**

e

**Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT),**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze** (C-612/17)

y entre

**Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)**

e

**Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)** (C-613/17)

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, y el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Segunda, y el Sr. C. Vajda (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

* Lengua de procedimiento: italiano.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de febrero de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de la Federazione Italiana Golf (FIG), por los Sres. P. Montone y M. Montone, avvocati;

– en nombre de la Federazione Italiana Sport Equestri (FISE), por el Sr. G. Tobia, avvocato;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. G. De Bellis y D. Del Gaizo, avvocati dello Stato;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. F. Moro y F. Simonetti, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de febrero de 2019;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (DO 2013, L 174, p. 1).

2 Estas peticiones se han presentado en el marco de dos litigios entre, por una parte, en el asunto C-612/17, la Federazione Italiana Golf (Federación Italiana de Golf; en lo sucesivo, «FIG») y el Istituto Nazionale di Statistica (Instituto Nacional de Estadística, Italia; en lo sucesivo, «ISTAT») y el Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda, Italia) y, por otra parte, en el asunto C-613/17, la Federazione Italiana Sport Equestri (Federación Italiana de Deportes Ecuestres; en lo sucesivo, «FISE») y el ISTAT, en relación con la inscripción, para el año 2017, de la FIG y de la FISE en la lista de administraciones públicas incluidas en la cuenta de resultados consolidada de los poderes públicos (en lo sucesivo, «lista ISTAT 2016»).

### Marco jurídico

#### *Derecho de la Unión*

3 El considerando 1 del Reglamento n.º 549/2013 está redactado en los siguientes términos:

«La elaboración de las políticas en la Unión y la supervisión de las economías de los Estados miembros y de la unión económica y monetaria (UEM) exigen que se cuente con datos comparables, actualizados y fiables sobre la estructura de la economía y la evolución de la situación económica de cada Estado miembro o región.»

4 El considerando 3 de este Reglamento establece lo siguiente:

«Los ciudadanos de la Unión necesitan unas cuentas económicas como herramienta básica para analizar la situación económica de un Estado miembro o región. En aras de la comparabilidad, dichas cuentas deben elaborarse con arreglo a un conjunto único de principios que no sean susceptibles de interpretaciones divergentes. La información facilitada debe ser lo más precisa, completa y oportuna posible con el fin de garantizar un máximo de transparencia respecto de todos los sectores».

5 El anexo A, capítulo 1, de dicho Reglamento, que presenta las características generales y los principios fundamentales del Sistema Europeo de Cuentas (en lo sucesivo, «SEC 2010»), contiene los puntos 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36, 1.37 y 1.57, del siguiente tenor:

«1.01 El [SEC 2010] constituye un marco contable comparable a escala internacional, cuyo fin es realizar una descripción sistemática y detallada del total de una economía (una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías.

[…]

1.19 Los datos recogidos en el marco del SEC [2010] tienen una importancia fundamental para la [Unión] y sus Estados miembros a la hora de formular y supervisar su política social y económica.

Los ejemplos siguientes ilustran las aplicaciones del marco del SEC [2010]:

[…]

b) definición de los criterios de déficit público y de deuda pública aplicados en el marco del procedimiento de déficit excesivo;

[…]

1.34 Las cuentas sectoriales se crean asignando las unidades a los sectores, lo cual permite presentar por sectores las operaciones y los saldos contables. La presentación por sectores pone de manifiesto numerosas medidas clave para las políticas económicas y fiscales. Los principales sectores son los hogares, las administraciones públicas, las sociedades (instituciones financieras y sociedades no financieras), las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) y el resto del mundo.

Es importante distinguir entre actividad de mercado y actividad no de mercado. Una entidad controlada por las administraciones públicas que resulte ser una sociedad de mercado se clasifica en el sector de las empresas, fuera del sector de las administraciones públicas. De esta forma, los niveles de déficit y de deuda de la sociedad no se contabilizarán en el déficit y la deuda de las administraciones públicas.

1.35 Es importante definir criterios claros y sólidos para asignar las entidades a los sectores.

El sector público está compuesto por todas las unidades institucionales residentes en la economía que están controladas por las administraciones públicas. El sector privado está compuesto por todas las demás unidades residentes.

En la tabla 1.1 se presentan los criterios utilizados para distinguir entre sector público y privado; dentro del sector público, entre el sector de las administraciones públicas y el sector de las sociedades públicas, y, dentro del sector privado, entre el sector de las ISFLSH y el de las sociedades privadas.

Tabla 1.1

| Criterios | Bajo control de las administraciones públicas (sector público) | Bajo control privado (sector privado) |
|---|---|---|
| Producción no de mercado | Administraciones públicas | ISFLSH |
| Producción de mercado | Sociedades públicas | Sociedades privadas |

1.36 El control se define como la capacidad para determinar la política general o el programa de una unidad institucional. En los puntos 2.35 a 2.39 se facilita una definición más detallada del concepto de control.

1.37 La distinción entre de mercado y no de mercado, y, por tanto, en el caso de las entidades del sector público, su clasificación en el sector de las administraciones públicas o en el sector de las sociedades, se lleva a cabo sobre la base de la norma indicada a continuación.

Una actividad se considerará como actividad de mercado si los correspondientes bienes y servicios se negocian en las siguientes condiciones:

1) los vendedores tratan de aumentar al máximo sus beneficios a largo plazo y para ello venden sus bienes y servicios libremente en el mercado a cualquiera que pague el precio que piden;
2) los compradores tratan de aumentar al máximo su utilidad habida cuenta de sus recursos limitados, y para ello compran los productos que responden mejor a sus necesidades al precio propuesto;
3) existen mercados eficaces a los cuales los compradores y los vendedores tienen acceso y sobre los cuales tienen información; un mercado eficaz puede funcionar aun cuando no se cumplan íntegramente estas condiciones.

[…]

1.57 Las unidades institucionales son entidades económicas capaces de ser propietarias de bienes y activos, contraer pasivos y participar en actividades y operaciones económicas con otras unidades, en nombre propio. A efectos del sistema SEC 2010, las unidades institucionales se agrupan en cinco sectores institucionales nacionales mutuamente excluyentes:

a) sociedades no financieras;
b) instituciones financieras;
c) administraciones públicas;
d) hogares;
e) [ISFLSH].

El conjunto de estos cinco sectores constituye el total de la economía nacional. Cada sector está dividido, a su vez, en subsectores. El sistema SEC 2010 permite elaborar una serie completa de cuentas de flujos y de balances para cada sector y subsector, y para el total de la economía. Las unidades no residentes pueden interactuar con estos cinco sectores nacionales, y las interacciones se presentan entre los cinco sectores nacionales y un sexto sector institucional: el resto del mundo.

[…]»

6 En el capítulo 2, titulado «Las unidades y los conjuntos de unidades», de dicho anexo, el punto 2.12, el diagrama 2.1 y los puntos 2.34, 2.39 y 2.130 están redactados en los siguientes términos:

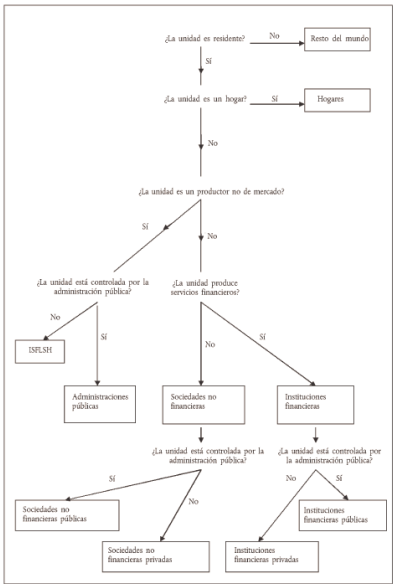
«2.12 *Definición*: Una unidad institucional es una entidad económica que se caracteriza por su autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal. Una unidad residente se considera que constituye una unidad institucional en el territorio económico donde tiene su centro de interés económico predominante si goza de autonomía de decisión y dispone de una contabilidad completa o está en condiciones de elaborar un conjunto completo de cuentas.

Para gozar de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal, una entidad debe:

a) ser titular de bienes o activos con facultad de disposición sobre ellos; poder intercambiar la propiedad de los bienes y activos mediante operaciones con otras unidades institucionales;
b) tener capacidad para tomar decisiones económicas y realizar actividades económicas de las que es responsable ante la ley;
c) tener capacidad para contraer pasivos en nombre propio, aceptar otras obligaciones o compromisos futuros y suscribir contratos, y
d) tener capacidad para elaborar un conjunto completo de cuentas, en el que se incluyen documentos contables que recogen la totalidad de sus operaciones llevadas a cabo durante el período contable, así como un balance de activos y pasivos.

[…]

Diagrama 2.1 — Asignación de las unidades a los sectores




[…]

2.34. El diagrama 2.1 muestra de qué manera se asignan las unidades a los sectores principales. A fin de determinar a qué sector debe asignarse una unidad residente que no es un hogar, según el diagrama, es necesario determinar si está controlada por las administraciones públicas o no, y si es un productor de mercado o no de mercado.

[…]

2.39 En el caso de las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica propia, los cinco indicadores que deben tomarse en cuenta para determinar el control son los siguientes:

a) nombramiento de responsables;

b) disposiciones de los instrumentos de habilitación;
c) acuerdos contractuales;
d) grado de financiación;
e) grado de exposición al riesgo de las administraciones públicas.

Como ocurre con las sociedades, un único indicador puede bastar para determinar el control en algunos casos, pero en otros puede indicarse colectivamente el control mediante una serie de indicadores diferenciados.

[…]

2.130 […] Las ISFLSH no de mercado controladas por las administraciones públicas se clasifican en el sector «administraciones públicas» (S.13).

[…]»

7 El anexo A, capítulo 3, punto 3.31, del Reglamento n.º 549/2013 establece:

«[…]

Una [institución sin fines de lucro (ISFL)] privada se clasifica en el sector de las ISFLSH si es un productor no de mercado, excepto si se halla bajo el control de las administraciones públicas. Si una ISFL privada está controlada por las administraciones públicas, se clasifica en el sector de las administraciones públicas.

[…]»

8 El capítulo 4, titulado «Operaciones de distribución», de este anexo contiene los puntos 4.125 y 4.126, que disponen lo siguiente:

*«Transferencias corrientes a las ISFLSH (D.751)*

4.125 *Definición*: Las transferencias corrientes a las ISFLSH comprenden todas las contribuciones voluntarias (excepto legados), las cotizaciones de miembros y la asistencia financiera que las ISFLSH reciben de los hogares (incluidos los hogares no residentes) y, en menor medida, de otras unidades.

4.126 Las transferencias corrientes a las ISFLSH incluyen:
a) las cuotas periódicas pagadas por los hogares a sindicatos y organizaciones políticas, deportivas, culturales, religiosas y similares clasificadas en el sector de las ISFLSH;

[…]».

9 En el capítulo 20, consagrado a las cuentas de las administraciones públicas, del mismo anexo figuran los puntos 20.05, 20.13, 20.15, 20.17, 20.18, 20.29, 20.306, 20.309 y 20.310. A tenor de estos puntos:

«20.05 El sector de las administraciones públicas (S.13) comprende todas las unidades de las administraciones públicas y todas las instituciones sin fines de lucro (ISFL) no de mercado controladas por las unidades de las administraciones públicas. […]

[…]

20.13 Las instituciones sin fines de lucro (ISFL) que son productores no de mercado y están controladas por unidades de las administraciones públicas son unidades del sector de las administraciones públicas.

[…]

20.15 Se considera que se tiene el control de una ISFL cuando se puede determinar la política general o el programa de la misma. La intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad resulta irrelevante para decidir si las administraciones públicas tienen el control de una unidad individual. Para determinar si una ISFL está controlada por las administraciones públicas, deben tenerse en cuenta los cinco indicadores de control siguientes:

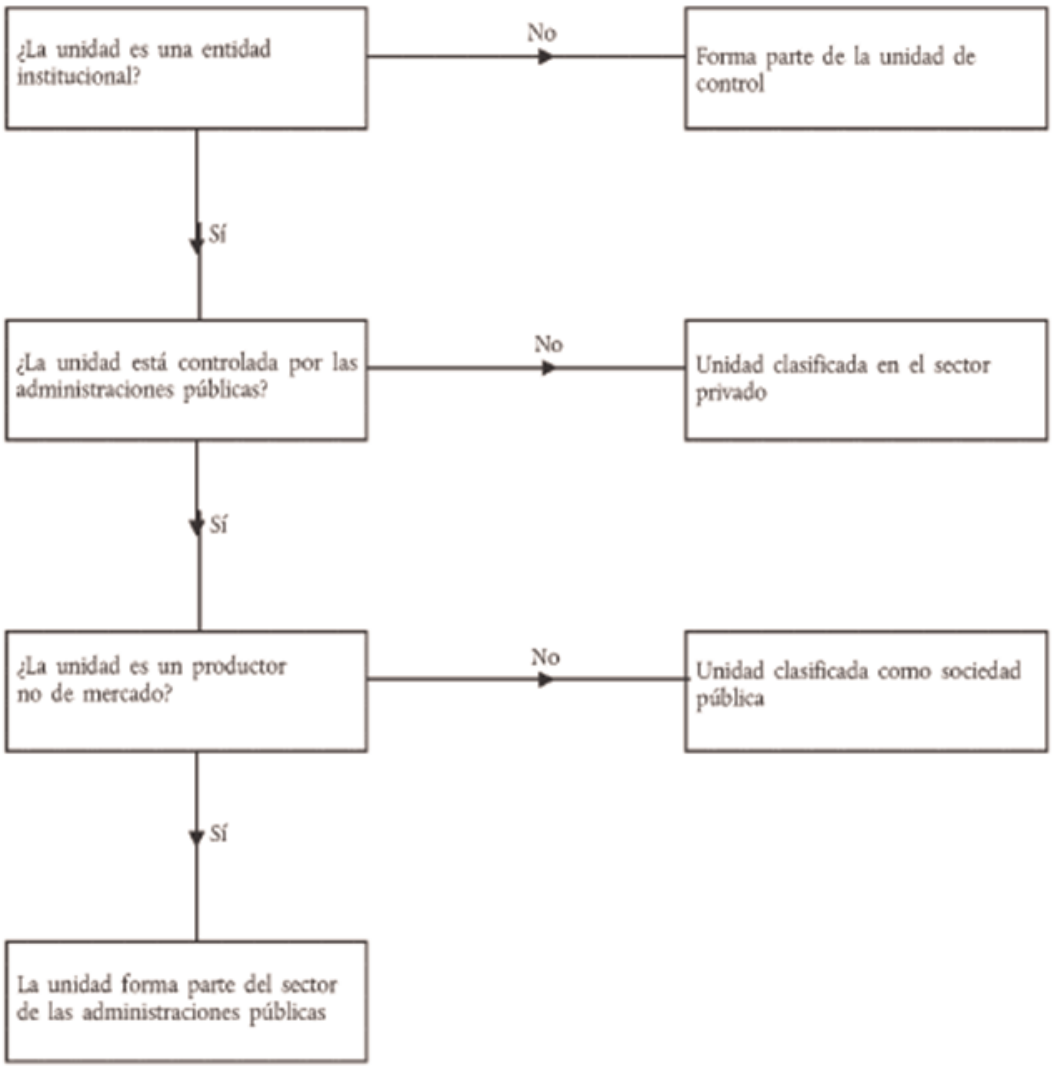
a) nombramiento de responsables;
b) otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la ISFL;
c) acuerdos contractuales;
d) grado de financiación;
e) exposición al riesgo.

Un solo indicador puede ser suficiente para determinar si existe el control, pero si una ISFL que está financiada principalmente por las administraciones públicas mantiene la capacidad para definir su política o programa en una medida significativa siguiendo las líneas mencionadas en los demás indicadores, entonces no se consideraría controlada por las administraciones públicas. En la mayoría de los casos, una serie de indicadores conjuntamente señalan el control. Una decisión basada en estos indicadores será valorativa por naturaleza.

[…]

Otras unidades de las administraciones públicas

20.17 Puede resultar difícil decidir sobre la clasificación de los productores de bienes y prestadores de servicios que operan bajo la influencia de unidades de las administraciones públicas. Las alternativas son clasificarlos como «administraciones públicas» o, si se trata de unidades institucionales, como sociedades públicas. Para tales casos, se utiliza el siguiente gráfico de decisiones.




Control público

20.18 El control de una entidad es la capacidad para definir la política general o el programa de dicha entidad. […]

[…]

La prueba de mercado/no de mercado

20.29 […]

La capacidad para emprender una actividad de mercado se verificará, sobre todo, a través del criterio cuantitativo habitual (el criterio del 50 %), utilizando el ratio de las ventas sobre los costes de producción (como se define en los puntos 20.30 y 20.31). Para ser un productor de mercado, la unidad pública deberá cubrir como mínimo el 50 % de sus costes mediante sus ventas a lo largo de un período que se prolongue varios años.

[…]

20.306 Todas las unidades institucionales incluidas en el sector público son unidades residentes controladas por las administraciones públicas, ya sea directa o indirectamente por unidades del sector público en su conjunto. El control de una entidad se define como la capacidad para determinar la política general de dicha entidad. Esto se describe más adelante de forma pormenorizada.

[…]

Control del sector público

20.309 El control de una unidad del sector público residente se define como la capacidad para determinar la política general de la unidad. Puede ser a través de los derechos propios de una única unidad del sector público o a través de los derechos colectivos de muchas unidades. Deben tenerse en cuenta los siguientes indicadores de control:

a) Derechos de designación, veto o destitución de la mayoría de los funcionarios, miembros del consejo, etc. Los derechos de designación, destitución, aprobación o veto de la mayor parte del consejo de administración de una entidad son suficientes para determinar su control. Dichos derechos pueden recaer directamente en una unidad del sector público, o indirectamente en las unidades del sector público en su conjunto. Si la primera serie de nombramientos es controlada por el sector público, pero las siguientes sustituciones no están sujetas a estos controles, la entidad se mantiene en el sector público hasta el momento en que la designación de la mayoría de los miembros del consejo no está controlada.

b) Derechos de designación, veto o destitución del personal clave. Si el control de la política general viene determinado de manera efectiva por miembros influyentes del consejo, como el consejero delegado, el presidente y el director financiero, se da una mayor importancia a las competencias para nombrar, vetar o destituir a dicho personal.

c) Derechos de designación, veto o destitución de la mayoría de los nombramientos en los principales comités de la entidad. Si factores clave de la política general, como la remuneración del personal directivo y la estrategia de negocio, se delegan en subcomités, los derechos para nombrar, destituir o vetar a los directores de estos subcomités son un elemento de control determinante.

d) Propiedad de la mayoría de los derechos de voto. Este aspecto determinará normalmente el control cuando las decisiones se adopten sobre la base de un voto por acción. Las acciones pueden poseerse de manera directa o indirecta, con las acciones poseídas por todas las unidades del sector público agregadas. Si las decisiones no se adoptan sobre la base de un voto por acción, se analizaría la situación para comprobar si el sector público tiene mayoría de votos.

e) Derechos vinculados a opciones y acciones especiales. Las acciones de oro o especiales eran habituales en las sociedades privatizadas y también existen en algunas entidades con fines especiales. En algunos casos, otorgan a las entidades del sector público derechos residuales para proteger sus intereses; pueden ser permanentes o de duración limitada. La existencia de estas acciones no es por sí misma un indicador de control, pero debe analizarse detenidamente, sobre todo las circunstancias en que pueden invocarse las competencias. Si estas influyen en la política general corriente de la entidad serán importantes para las decisiones de clasificación. En caso contrario, se tratará de competencias de reserva que pueden conferir derechos a controlar la política general en momentos de emergencia, por ejemplo; estas competencias no se consideran relevantes si no influyen en la política existente, aunque en el caso de que se utilicen provocarán por lo general una reclasificación inmediata. La existencia de una opción de compra de acciones a las entidades del sector público en determinadas circunstancias es una situación similar, y es necesario decidir si las competencias para aplicar la opción influyen en la política general de la entidad.

f) Derechos de control mediante acuerdos contractuales. Si todas las ventas de la entidad se realizan a una única entidad del sector público, o a una serie de entidades del sector público, puede existir influencia dominante que podría considerarse control. La presencia de otros clientes, o la posibilidad de tenerlos, es un indicador de que la entidad no está controlada por unidades del sector público. Si la entidad tiene limitado el trato con clientes que no pertenezcan al sector público debido a la influencia de dicho sector público, este hecho es un indicador de control por parte del sector público.

g) Derechos de control por acuerdos/permiso para solicitar préstamos. Los prestamistas suelen imponer controles entre las condiciones para conceder préstamos. Si el sector público impone unos controles a través de préstamos, o para proteger su exposición al riesgo por una garantía, que sean más estrictos que los que tendría normalmente una entidad del sector privado frente a un banco, este hecho es un indicador de control. Si una entidad precisa de la autorización del sector público para pedir préstamos, este hecho es un indicador de control.

h) Control a través de una regulación excesiva. Cuando la regulación es tan estricta que determina de manera efectiva la política general de la sociedad, es una forma de control. Las autoridades públicas pueden, en algunos casos, tener una fuerte participación a través de normativas, en particular en áreas tales como los monopolios y las sociedades de servicios públicos privatizadas, en los que existe un elemento de servicio público. Puede existir intervención reguladora en áreas importantes, como el establecimiento de los precios, sin que la entidad ceda el control de su política general. La decisión de si entrar u operar en un entorno altamente regulado es igualmente un indicador de que la entidad no está sujeta a control.

i) Otros. El control también puede proceder de las competencias otorgadas en los estatutos sociales o de derechos que figuren en los documentos de constitución de una entidad, por ejemplo limitar las actividades, objetivos y aspectos operativos, aprobar los presupuestos o evitar que la entidad cambie los documentos de constitución, se disuelva, apruebe dividendos, o dé por terminada su relación con el sector público. Una entidad que haya sido total o casi totalmente financiada por el sector público se considera controlada si los controles de esa fuente de financiación son lo suficientemente restrictivos para dictaminar la política general en esa área.

20.310 Cada caso de clasificación debe ser juzgado por sí mismo y algunos de estos indicadores pueden resultar irrelevantes para cada caso concreto. Algunos indicadores, como los del punto 20.309, letras a), c) y d), son suficientes por sí mismos para establecer que existe control. En otros casos, una serie de ellos puede indicar colectivamente que existe control.

[…]»

### *Derecho italiano*

10 El artículo 1 del decreto legge n. 220 (Decreto-ley n.º 220), de 19 de agosto de 2003 (GURI n.º 192, de 20 de agosto de 2003), convalidado, tras su modificación, mediante el artículo 1 de la legge n. 208 (Ley n.º 208), de 17 de octubre de 2003 (GURI n.º 243, de 18 de octubre de 2003), dispone lo siguiente:

«La República reconoce y favorece la autonomía del ordenamiento deportivo nacional, en cuanto expresión del ordenamiento deportivo internacional emanado del Comité Olímpico Internacional. Las relaciones entre el ordenamiento deportivo y el ordenamiento de la República se regirán por el principio de autonomía, salvo en los casos de situaciones subjetivas vinculadas al ordenamiento deportivo que sean relevantes para el ordenamiento jurídico de la República.»

11 El decreto legislativo n. 242 (Decreto Legislativo n.º 242), de 23 de julio de 1999 (GURI n.º 176, de 29 de julio de 1999; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 242/1999»), introdujo la reorganización del Comité Olímpico Nacional Italiano (en lo sucesivo, «CONI»). El artículo 4, apartado 2, de este Decreto Legislativo, tiene el siguiente tenor:

«Los representantes de las Federaciones [deportivas nacionales], determinados en el ámbito de los deportes olímpicos, deberán constituir la mayoría de los votos en el CONI.»

12 El artículo 15, apartados 1 a 6, del Decreto Legislativo n.º 242/1999, relativo a las Federaciones deportivas nacionales y a las Disciplinas deportivas asociadas, establece lo siguiente:

«1. Las Federaciones deportivas nacionales y las Disciplinas deportivas asociadas ejercen la actividad deportiva de conformidad con las decisiones y las directrices del [Comité Olímpico Internacional], de las Federaciones internacionales y del CONI y teniendo en cuenta la dimensión pública de determinados tipos de actividades que se especifican en los estatutos del CONI. En ellas participan sociedades y asociaciones deportivas y, únicamente en los casos previstos por los estatutos de las Federaciones deportivas nacionales y de las Disciplinas deportivas asociadas en relación con ciertas actividades, también los afiliados individuales.

2. Las Federaciones deportivas nacionales y las Disciplinas deportivas asociadas tienen naturaleza de asociación con personalidad jurídica de Derecho privado. No tienen fines de lucro y se rigen, por cuanto no está expresamente previsto en el presente Decreto, por las disposiciones del Código Civil y las correspondientes normas de aplicación.

3. Los presupuestos de las Federaciones deportivas nacionales y de las Disciplinas deportivas asociadas son aprobados anualmente por el órgano administrativo federal y están sujetos a la aprobación de la Junta Nacional del CONI. En caso de dictamen negativo de los auditores de la Federación o de la Disciplina asociada o en caso de que no sean aprobados por la Junta Nacional del CONI, se deberá convocar la asamblea de las sociedades y asociaciones a fin de que se proceda a la deliberación sobre la aprobación del presupuesto.

4. La asamblea competente para la elección de los órganos directivos aprobará los programas presupuestarios orientativos del órgano de administración, que se someterán al control de la asamblea al final de cada período cuatrienal o del mandato para el que hayan sido aprobados.

5. Las Federaciones deportivas nacionales y las Disciplinas deportivas asociadas son reconocidas, a efectos deportivos, por el Consejo Nacional

6. El reconocimiento de la personalidad jurídica de Derecho privado a las nuevas Federaciones deportivas nacionales y Disciplinas deportivas asociadas se concede con arreglo al [decreto del Presidente della Repubblica n. 361 (Decreto del Presidente de la República n.º 361), de 10 de febrero de 2000], previo reconocimiento, a efectos deportivos, por el Consejo Nacional.»

13 El artículo 16 del Decreto Legislativo n.º 242/1999 dispone lo siguiente:

«Las Federaciones deportivas nacionales y las Disciplinas deportivas asociadas se regirán por las disposiciones estatutarias y reglamentarias sobre la base del principio de democracia interna, del principio de libre participación en las actividades deportivas en condiciones de igualdad y de conformidad con el ordenamiento deportivo nacional e internacional.»

14 El artículo 6 de los estatutos del CONI, relativo al Consejo Nacional del CONI, dispone en su apartado 1:

«El Consejo Nacional, en su condición de máximo órgano de representación del deporte italiano, es el encargado de difundir el ideal olímpico, garantizar las actuaciones necesarias para la preparación para los Juegos Olímpicos, regular y coordinar la actividad deportiva nacional y armonizar la acción de las Federaciones deportivas nacionales y de las Disciplinas deportivas asociadas.»

15 El artículo 6, apartado 3, de los Estatutos del CONI establece lo siguiente:

«De conformidad con la norma 29, punto 3, de la Carta Olímpica, la mayoría de los votos debe estar constituida por los votos emitidos por los representantes de las Federaciones deportivas nacionales afiliadas a las respectivas Federaciones internacionales en las que se encuadren los deportes incluidos en el programa de los Juegos Olímpicos.»

16 El artículo 6, apartado 4, de los Estatutos del CONI tiene el siguiente tenor:

«Corresponde al Consejo Nacional:

[…]

b) Establecer los principios fundamentales por los que se deben regir, con el fin de obtener el reconocimiento a efectos deportivos, los estatutos de las Federaciones deportivas nacionales, de las Disciplinas deportivas asociadas, de las entidades de promoción del deporte, de las asociaciones de reconocido prestigio en el ámbito deportivo y de las asociaciones y sociedades deportivas y adoptar el Código disciplinario para el ámbito deportivo, que debe ser observado por todas las Federaciones deportivas nacionales y las Disciplinas deportivas asociadas.

c) Pronunciarse sobre el reconocimiento, a efectos deportivos, de las Federaciones deportivas nacionales, de las Disciplinas deportivas asociadas, de las entidades de promoción del deporte y de las asociaciones de reconocido prestigio en el ámbito deportivo conforme a los requisitos establecidos en los estatutos, teniendo además en cuenta a tal fin la representación y el carácter olímpico del deporte, el eventual reconocimiento por el [Comité Olímpico Internacional] y la tradición deportiva de la disciplina.

[…]

e) Definir los criterios y las modalidades de ejercicio de los controles del CONI sobre las Federaciones deportivas nacionales, las Disciplinas deportivas asociadas y, en los distintos ámbitos deportivos, sobre las entidades de promoción del deporte reconocidas.

e1) Con el fin de garantizar el regular desarrollo de las competiciones deportivas, definir los criterios y las modalidades de ejercicio de los controles que deban efectuar las federaciones sobre las sociedades deportivas [asociadas] y del control subsidiario del CONI para el caso de que se constate la falta de adecuación de los controles llevados a cabo por las Federaciones deportivas nacionales.

[…]

f1) Pronunciarse, a propuesta de la Junta Nacional, sobre la intervención administrativa de las Federaciones deportivas nacionales y de las Disciplinas deportivas asociadas en caso de graves irregularidades en la gestión o de graves infracciones del ordenamiento deportivo por parte de los órganos directivos, o de que se constate la imposibilidad de ejercer sus funciones, o en caso de que no se garantice la regular organización y desarrollo de las competiciones deportivas nacionales;

[…]».

17 El artículo 7, apartado 1, de los Estatutos del CONI, relativo a la Junta Nacional del CONI, dispone lo siguiente:

«La Junta Nacional es el órgano de dirección, ejecución y control de la actividad administrativa del CONI. Ejerce el control sobre las Federaciones deportivas nacionales y las Disciplinas deportivas asociadas —y, a través de estas, sobre su organización interna— y sobre las entidades de promoción del deporte.»

18 El artículo 7, apartado 5, de los Estatutos del CONI está redactado en los siguientes términos:

«Corresponde a la Junta Nacional:

[…]

e) Conforme a los criterios y modalidades establecidos por el Consejo Nacional, ejercer el control sobre las Federaciones deportivas nacionales en relación con los aspectos de dimensión pública y, en particular, con el regular desarrollo de las competiciones, la preparación para los Juegos Olímpicos, la actividad deportiva de alto nivel y la utilización de las ayudas financieras otorgadas y fijar los criterios de asignación de las ayudas financieras a las Federaciones.

[…]

f) Proponer al Consejo Nacional la intervención administrativa de las Federaciones deportivas nacionales o de las Disciplinas deportivas asociadas, en caso de que se constate la existencia de graves irregularidades en la gestión o de graves infracciones del ordenamiento deportivo por parte de los órganos directivos, o la imposibilidad de ejercer sus funciones, o en caso de que no se hayan adoptado, por parte de las Federaciones deportivas nacionales, las medidas reglamentarias o la intervención prevista de los órganos internos competentes a fin de garantizar la regular organización y desarrollo de las competiciones deportivas nacionales.

[…]

g2) Aprobar el presupuesto junto con los correspondientes programas de actuación y el balance anual de las Federaciones deportivas nacionales y de las Disciplinas deportivas asociadas.

[…]

h1) Nombrar a los auditores que representen al CONI en las Federaciones deportivas nacionales y en las Disciplinas deportivas asociadas y en los Comités regionales del CONI;

[…]

l) Aprobar, a efectos deportivos, los estatutos, los reglamentos de aplicación de los estatutos, los reglamentos de disciplina deportiva y los reglamentos antidopaje de las Federaciones deportivas nacionales y de las Disciplinas deportivas asociadas, valorando su conformidad con la ley, con los estatutos del CONI, con los principios fundamentales y con las directrices y los criterios establecidos por el Consejo Nacional, devolviéndolos, en su caso, en un plazo máximo de 90 días a las Federaciones deportivas nacionales y a las Disciplinas deportivas asociadas para que efectúen las modificaciones necesarias.

[…]»

19 A tenor del artículo 20, apartado 4, de los Estatutos del CONI:

«Las Federaciones deportivas nacionales ejercen la actividad deportiva y las correspondientes actividades de promoción, de conformidad con las decisiones y las directrices del [Comité Olímpico Internacional] y del CONI y teniendo en cuenta la dimensión pública de determinados aspectos de dicha actividad. En el ámbito del ordenamiento deportivo, se reconoce autonomía técnica, organizativa y de gestión a las Federaciones deportivas nacionales, sometida a la supervisión del CONI.»

**Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

20 La FIG y la FISE son federaciones deportivas nacionales italianas constituidas como asociaciones sin fines de lucro con personalidad jurídica. Se trata de personas jurídicas de Derecho privado sometidas, en principio, a las disposiciones del Código Civil italiano.

21 Mediante decisión publicada en la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* de 30 de septiembre de 2016, el ISTAT inscribió a la FIG y a la FISE en la lista ISTAT 2016.

22 El ISTAT aplicó a tal efecto las disposiciones del SEC 2010 y consideró, en primer lugar, que, con arreglo al criterio «de mercado/no de mercado», establecido, en particular, en el anexo A, punto 20.29, del Reglamento n.º 549/2013, estas dos federaciones eran unidades institucionales no de mercado. Con el fin de determinar si dichas unidades debían clasificarse, de conformidad con el anexo A, puntos 2.130 y 3.31, de dicho Reglamento, en el sector de las ISFLSH o en el de las administraciones públicas, comprobó si la FIG y la FISE estaban controladas por una administración pública.

23 El ISTAT llegó a la conclusión de que era así en el caso de estas dos federaciones, en la medida en que, pese a estar dotadas de cierta autonomía de decisión, no poseían plena capacidad de autodeterminación, habida cuenta de la importancia del control ejercido por el CONI sobre su gestión. A juicio del ISTAT, esta influencia significativa se pone de manifiesto por cierto número de indicios, entre ellos la facultad del CONI de reconocer a las federaciones a efectos deportivos, de aprobar los estatutos, el presupuesto y el balance, de controlar a las federaciones en lo concerniente a los aspectos de dimensión pública (competiciones, preparación para los Juegos Olímpicos, etc.) y de acordar la intervención administrativa de las federaciones deportivas nacionales en determinados casos de irregularidades graves. Asimismo, el ISTAT consideró que las cuotas abonadas por los afiliados a la FIG y a la FISE debían considerarse una ayuda pública parafiscal y que estas federaciones se beneficiaban, además, de una financiación pública por parte del CONI, estable en el tiempo y controlada estrictamente por este.

24 La FIG y la FISE interpusieron, respectivamente, el 29 de noviembre y el 7 de diciembre de 2016 sendos recursos ante el órgano jurisdiccional remitente, la Corte dei conti (Tribunal de Cuentas, Italia), que tenían por objeto la anulación de la decisión del ISTAT de inscribirlas en la lista ISTAT 2016. En particular, consideran que el ISTAT aplicó de manera incorrecta las disposiciones del SEC 2010 y concluyó erróneamente que estaban sujetas a un control público ejercido por el CONI.

25 Tras constatar que tanto las actividades de la FIG como las de la FISE no se pueden clasificar como actividades de mercado y que estas federaciones son instituciones sin fines de lucro, en el sentido del SEC 2010, el órgano jurisdiccional remitente indica que las partes de los litigios principales discrepan sobre la interpretación del concepto de «control público» y, en particular, de tres de los criterios que se deben tener en cuenta, conforme al anexo A, punto 20.15, del Reglamento n.º 549/2013, para determinar si una federación deportiva, en cuanto ISBL, debe considerarse sometida a un control público y, por tanto, comprendida en el sector de las administraciones públicas.

26 Por lo que respecta, en primer término, al criterio negativo, que figura en la segunda frase de dicho punto, según el cual «la intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas la unidades que trabajan en la misma actividad» resulta irrelevante para considerar que las administraciones públicas tienen el control de una unidad institucional, el órgano jurisdiccional remitente señala que esta expresión podría interpretarse de manera amplia y englobar, en los asuntos principales, tanto la facultad del CONI de adoptar directrices sobre el ejercicio de la actividad deportiva como la de reconocer a las federaciones a efectos deportivos. Observa que si se tuvieran que calificar de «intervención pública en forma de normas generales», tales facultades no serían pertinentes para decidir que el CONI ejerce un control sobre la FIG y la FISE.

27 Seguidamente, por lo que respecta al criterio según el cual el control de un ISFL por una administración pública se define como la «[capacidad por parte de la administración para] determinar la política general o el programa de la misma», el órgano jurisdiccional remitente señala que esta expresión puede interpretarse de dos maneras diferentes. Según una primera interpretación, el control podría entenderse, como se desprende del espíritu del anexo A, puntos 1.36 y 20.15, del Reglamento n.º 549/2013, como la capacidad de la administración pública de determinar la política general o la estrategia de la unidad institucional, es decir, la capacidad de dirigir, imponer y condicionar la gestión concreta global de dicha unidad, a excepción de las facultades de mera supervisión formal y externa. Según una segunda interpretación, el control se entendería en sentido amplio, incluyendo las facultades de supervisión formal y externa, como las de aprobación de los presupuestos, de nombramiento de los auditores o de aprobación de los estatutos.

28 Por último, en relación con el criterio relativo al «grado de financiación», establecido en el anexo A, punto 20.15, letra d), del Reglamento n.º 549/2013, el órgano jurisdiccional remitente señala que tanto la FIG como la FISE son financiadas aproximadamente en un 30 % por el CONI, mientras que las cuotas abonadas por los afiliados a dichas federaciones representan más del 50 % de los ingresos de cada una de ellas. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si estas cuotas pueden tenerse en cuenta o no en el marco del criterio relativo a la financiación y si deben considerarse fuentes de financiación pública o privada.

29 Sobre este particular, el órgano jurisdiccional remitente considera que las cuotas abonadas por los afiliados a las federaciones de que se trata deberían poder ser tenidas en cuenta al apreciar el grado de financiación, pero que procede calificarlas, a este respecto, de «pagos privados de naturaleza no sinalagmática» que no pueden asimilarse a los ingresos procedentes de la financiación pública. El órgano jurisdiccional remitente señala que si tales cotizaciones se consideraran «ayudas públicas parafiscales», por estimar que, como sostiene el ISTAT, se trata de transferencias públicas que constituyen un flujo de financiación garantizado por el CONI a cada federación, ello equivaldría a introducir un indicador de control no previsto por el SEC 2010. Según dicho órgano jurisdiccional, si se siguiera su interpretación, sería posible considerar que la FIG y la FISE desarrollaron, gracias a las cuotas de naturaleza privada de sus miembros, una importante capacidad de autofinanciación que les permitiría determinar su política general o su programa en una medida significativa, lo que excluiría todo control público del CONI pese a la financiación conferida por este último, de aproximadamente el 30 %.

30 En estas circunstancias, la Corte dei conti (Tribunal de Cuentas) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe entenderse el concepto de “intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad”, recogido en el [anexo A, apartado 20.15] del Reglamento n.º 549/2013 […] de forma amplia, en el sentido de que comprende también la facultad de dirección de carácter deportivo (el denominado *soft law*) y la facultad de reconocimiento, previstas en la ley, a efectos de la adquisición de la personalidad jurídica y de la operatividad en el sector del deporte, ambas atribuidas con carácter general a todas las federaciones deportivas nacionales italianas?

2) ¿Debe entenderse el indicador general de control contemplado en el [anexo A, punto 20.15] del Reglamento n.º 549/2013 […] ("[la capacidad para] determinar la política general o el programa de una institución sin fines de lucro") en sentido sustancial como la capacidad de dirigir, vincular y condicionar la actividad de gestión de la entidad sin fines de lucro o bien en sentido no estrictamente técnico, que también comprenda las facultades de vigilancia externa distintas de las definidas en los indicadores específicos de control establecidos en [el anexo A, punto 20.15, letras a) a e), del Reglamento n.º 549/2013] (como las facultades de aprobación de los presupuestos, de nombramiento de los auditores, de aprobación de los estatutos y de algunos tipos de reglamentos, de dirección deportiva o de reconocimiento a efectos deportivos)?

3) ¿Pueden tenerse en cuenta, sobre la base del [anexo A, puntos 20.15, 4.125 y 4.126] del Reglamento n.º 549/2013 […], las cuotas de afiliación a efectos de apreciar la existencia de control público y, en particular, puede considerarse que un elevado importe de dichas cuotas, junto con otros ingresos propios, sea un elemento idóneo para determinar, en función de las circunstancias del caso concreto, la existencia de una capacidad significativa de autodeterminación del organismo sin fines de lucro?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Observaciones preliminares*

31 Los litigios principales versan sobre si dos unidades institucionales no de mercado italianas constituidas en forma de ISFL, a saber, la FIG y la FISE, deben considerarse o no controladas por una administración pública, el CONI, a efectos de su clasificación, bien en el sector de las administraciones públicas, bien en el sector de la ISFLSH, conforme a las normas del SEC 2010.

32 Como se desprende de los considerandos 1 y 3 y del anexo A, puntos 1.01 y 1.19, del Reglamento n.º 549/2013, el SEC 2010 establece un marco de referencia destinado, tanto respecto a los ciudadanos de la Unión como a la propia Unión, a la elaboración de las cuentas de los Estados miembros. Dichas cuentas deben elaborarse con arreglo a un conjunto único de principios que no sean susceptibles de interpretaciones divergentes, permitiendo así obtener resultados comparables.

33 A efectos contables del SEC 2010, cualquier unidad institucional, definida, en esencia, en el anexo A, puntos 1.57 y 2.12, del Reglamento n.º 549/2013 como una entidad económica que se caracteriza por su autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal, debe vincularse a uno de los seis principales sectores identificados en el anexo A, punto 1.34, de dicho Reglamento, a saber, a los hogares, las administraciones públicas, las sociedades financieras, las sociedades no financieras, las ISFLSH o el resto del mundo.

34 Para determinar el sector al que vincular una unidad institucional residente que no es un hogar, como es el caso de una ISFL, es preciso comprobar si se trata de un productor de mercado o no de mercado, diferenciando entre las entidades en función de que deban clasificarse o no entre las sociedades. Por lo que respecta a las unidades no de mercado, procede determinar si están controladas por una administración pública o si no lo están. En caso afirmativo, la unidad no de mercado será clasificada en el sector de las administraciones públicas, mientras que en caso negativo, será clasificada entre las ISFLSH. Esta metodología de clasificación resulta, en particular, de la lectura conjunta de los puntos 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 y 20.17 del anexo A del Reglamento n.º 549/2013.

35 El concepto general de «control» se define de manera similar en los puntos 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 y 20.309 del anexo A del Reglamento n.º 549/2013 como la capacidad para determinar la política general o el programa de una unidad o de una entidad. El punto 20.309 de dicho anexo, comprendido en la parte de su capítulo 20 consagrada al sector público, del que forman parte, en especial, las

administraciones públicas y las unidades o entidades controladas por ellas, menciona nueve indicadores de control generales que permiten determinar si una unidad residente puede considerarse controlada por una administración pública a efectos de su clasificación en el sector público, entendiéndose que, con arreglo al punto 20.310 del citado anexo, algunos de esos indicadores pueden no ser pertinentes según los casos.

36 A este respecto, debe señalarse que la definición del concepto de «control de una unidad del sector público residente» que figura en el anexo A, punto 20.309, del Reglamento n.º 549/2013, es aplicable a cualquier unidad institucional, con independencia de su forma jurídica.

37 El anexo A, punto 20.15, primera frase, del Reglamento n.º 549/2013 se refiere más concretamente al control de las ISFL por parte de las administraciones públicas; conforme a su tenor «se considera que se tiene el control de una ISFL cuando se puede determinar la política general o el programa de la misma». Al tiempo que precisa que la intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad no permite concluir que exista un control, dicha disposición enumera cinco indicadores de control que deben tenerse en cuenta para determinar si una ISFL está bajo control público. Esos cinco indicadores se recogen también en el anexo A, punto 2.39, del Reglamento n.º 549/2013 con algunas variaciones en su redacción, en función de las versiones lingüísticas. Procede considerar que, habida cuenta de que tratan de la misma cuestión y persiguen el mismo objetivo, a saber, precisar los indicadores de control aplicables a las ISFL, los puntos 2.39 y 20.15 de dicho anexo, pese a dichas variaciones en su redacción, deben interpretarse recíprocamente y considerarse como una única disposición.

38 Cabe señalar asimismo que, en la medida en que el anexo A, punto 20.309, del Reglamento n.º 549/2013 define el concepto de control a fin de determinar los límites del sector público en general y en que la disposición única de los puntos 2.39 y 20.15 define ese mismo concepto para diferenciar las ISFL que forman parte del sector público de las que no forman parte de él, estas dos definiciones persiguen también la misma finalidad y son de tal modo aplicables, en el caso de las ISFL, a las mismas entidades. Así pues, procede considerar que ambas disposiciones son complementarias y, en consecuencia, aplicarlas de manera conjunta y armonizada para determinar si una unidad está comprendida en el sector público o en el privado y, por tanto, en el caso de una ISFL, si pertenece al sector de las administraciones públicas, conforme a una lectura conjunta de las disposiciones de los puntos 3.31 y 20.13 del anexo A del Reglamento n.º 549/2013, o bien si constituye una ISFLSH.

39 Por consiguiente, a efectos del examen de las cuestiones prejudiciales, debe procederse al análisis de la disposición contenida en los puntos 2.39 y 20.15 del anexo A del Reglamento n.º 549/2013, que se aplica de manera específica a las ISFL, si bien completando este examen mediante la referencia a la disposición aplicable con carácter general, contenida en el punto 20.309 del mismo anexo.

### *Primera cuestión prejudicial*

40 Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, qué interpretación debe darse al concepto de «intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad», contemplado en el anexo A, punto 20.15, del Reglamento n.º 549/2013.

41 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la interpretación de este concepto, en particular en relación con la facultad del CONI de reconocer a las federaciones nacionales a efectos deportivos y de adoptar, respecto de ellas, directrices sobre el ejercicio de la actividad deportiva que encuadran.

42 Con arreglo al anexo A, punto 20.15, segunda frase, del Reglamento n.º 549/2013, «la intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad resulta irrelevante para decidir si las administraciones públicas tienen el control de una unidad individual».

43 Del tenor de esta disposición resulta que tiene por objeto sustraer del concepto de «control» cualquier intervención de una unidad del sector público cuyo fin sea establecer o aplicar una normativa dirigida a someter indistinta y uniformemente a la totalidad de las unidades del ámbito de actividad de que se trate a normas globales, amplias y abstractas o a orientaciones generales.

44 En primer lugar, procede señalar que, en los asuntos principales, el artículo 16 del Decreto Legislativo n.º 242/1999, que dispone que las Federaciones deportivas nacionales y las Disciplinas deportivas asociadas se regirán por las disposiciones estatutarias y reglamentarias sobre la base del principio de democracia interna, del principio de libre participación en las actividades deportivas en condiciones de igualdad y de conformidad con el ordenamiento deportivo nacional e internacional, constituye una intervención pública en forma de regulación general, en el sentido del anexo A, punto 20.15, segunda frase, del Reglamento n.º 549/2013, que no es pertinente para decidir si la administración pública ejerce su control sobre una unidad individual.

45 En cuanto al alcance de la exclusión establecida en esta disposición, procede interpretarlo a la luz de los indicadores de control específicos establecidos en la misma y de las demás disposiciones pertinentes del anexo A del Reglamento n.º 549/2013, más concretamente la del punto 20.309 de dicho anexo, contemplada en el apartado 38 de la presente sentencia.

46 Pues bien, por un lado, el indicador de control relativo a las «disposiciones de los instrumentos de habilitación» y a las «otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la ISFL», mencionado respectivamente en el punto 2.39, letra b), y en el punto 20.15, letra b), del anexo A del Reglamento n.º 549/2013, en relación con la parte correspondiente del punto 20.309, letra i), del este anexo, también aplicable a las ISFL, permite establecer la posibilidad de la existencia de un control cuando una disposición legislativa o reglamentaria que regule directa o indirectamente la ISFL de que se trate o el acto constitutivo de la misma establezca facultades o derechos reglamentarios a favor de una administración pública, atribuya a esta competencias jurídicas o imponga obligaciones a la ISFL frente a dicha administración, de forma que la política general o el programa de la ISFL se encuentren determinados.

47 En particular, ha de señalarse que dicho indicador permite demostrar la existencia de un control cuando una disposición legal o reglamentaria que regula directa o indirectamente las ISFL de un mismo ámbito de actividad o algunas de esas ISFL atribuye a una administración pública la competencia para adoptar o aplicar una normativa que, con independencia de su carácter general o detallado, pueda ejercer una influencia determinante sobre la política general o el programa de las ISFL de que se trate o las obligue a respetar tal normativa.

48 Por otra parte, procede observar que el anexo A, punto 20.309, letra h), del Reglamento n.º 549/2013 regula la cuestión del «control a través de una regulación excesiva». A tenor de esta disposición, «cuando la regulación es tan estricta que determina de manera efectiva la política general de la sociedad, es una forma de control. Las autoridades públicas pueden, en algunos casos, tener una fuerte participación a través de normativas». De dicha disposición se desprende igualmente que una intervención reguladora que, con independencia de su carácter general o detallado, sea bastante intrusiva para determinar, *de facto*, la política general o el programa de una unidad, o incluso de todas las unidades, de un mismo ámbito de actividad puede constituir un indicio de control.

49 De las consideraciones anteriores resulta que corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, en el marco de su facultad de reconocimiento de las federaciones nacionales a efectos deportivos, como es el caso de la FIG y la FISE, y de adopción respecto a ellas de directrices sobre el ejercicio de

la actividad deportiva que encuadran, el CONI, por un lado, adopta o aplica una normativa dirigida a someter indistinta y uniformemente a la totalidad de las federaciones deportivas nacionales a normas globales, amplias y abstractas o bien a orientaciones generales y, por otro lado, no interviene de manera excesiva, por vía de una regulación que, en la práctica, dicte la política general o el programa de la totalidad o de algunas de esas federaciones. De ser así, tales facultades no serían pertinentes a fin de determinar la existencia de un control sobre la FIG y sobre la FISE.

50 En sus observaciones escritas y en la vista ante el Tribunal de Justicia, la Comisión Europea sostuvo que la facultad del CONI de reconocer a las federaciones nacionales a efectos deportivos tiene por efecto crear una situación de monopolio de hecho en el sector de la disciplina deportiva de que se trate, dado que una vez reconocidas a tales efectos, estas federaciones intervienen en posición de monopolio en el sector deportivo considerado. La Comisión deduce de ello que la facultad de reconocimiento del CONI no puede estar comprendida en el concepto de «intervención pública en forma de normas generales», en el sentido del anexo A, punto 20.15, segunda frase, del Reglamento n.º 549/2013. Por otra parte, la Comisión considera que, al manifestarse en un sector caracterizado por una situación de monopolio, la facultad del CONI de adoptar respecto a las federaciones deportivas nacionales directrices sobre el ejercicio de la actividad deportiva adopta la forma de un «control público», en el sentido del anexo A, punto 20.309, letra h), de dicho Reglamento, a saber, la de «una fuerte participación a través de normativas» en un sector caracterizado por una situación de monopolio.

51 A este respecto, procede señalar que, conforme al tenor del anexo A, punto 20.309, letra h), del Reglamento n.º 549/2013, «las autoridades públicas pueden, en algunos casos, tener una fuerte participación a través de normativas, en particular en áreas tales como los monopolios y las sociedades de servicios públicos privatizadas, en los que existe un elemento de servicio público». Así pues, esta disposición contempla, entre otros, el caso en el que las autoridades públicas participan a través de normativas, en el marco de una actividad de monopolio ejercida por la entidad en relación con la cual se plantea la cuestión del control público.

52 En el presente asunto, ha de observarse que, en principio y sin perjuicio de la apreciación del órgano jurisdiccional remitente, la facultad de reconocimiento del CONI puede constituir una intervención pública en forma de normas generales, en el sentido de la definición recordada en el apartado 43 de la presente sentencia. En efecto, por un lado, el CONI aplica una normativa general destinada a cualquier entidad que desee obtener el «reconocimiento a efectos deportivos», a saber, el artículo 15, apartados 5 y 6, del Decreto Legislativo n.º 242/1999, y, por otro lado, el reconocimiento por parte del CONI solo es una etapa previa, dado que la totalidad de las federaciones deportivas nacionales son reconocidas de manera uniforme según las modalidades y los requisitos establecidos por la normativa italiana en vigor, en concreto, el Decreto del Presidente de la República n.º 361, de 10 de febrero de 2000. El hecho de que las federaciones deportivas nacionales pudieran mantener, a raíz de su reconocimiento, una posición de monopolio en la disciplina deportiva a su cargo, en el sentido de que la práctica del deporte en su dimensión pública, es decir, su práctica en un contexto formalizado, oficial o representativo, estaría sometida a su autoridad exclusiva, es un elemento que carece de pertinencia a la luz de la definición recogida en el apartado 43 de la presente sentencia. En efecto, la creación de esa posición de monopolio en cuanto concierne a la dimensión pública de la práctica de un deporte no resulta de la facultad de reconocimiento en cuanto tal ni, por tanto, de la intervención pública, sino que es una mera consecuencia que se deriva automáticamente del ejercicio de dicha facultad y de dicha intervención, puesto que el hecho de confiar la responsabilidad de ese ámbito de un deporte a una determinada entidad implica necesariamente que esta disponga de tal monopolio, de un alcance bien determinado.

53 Dicho esto, corresponde, no obstante, al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que, tomando en consideración el monopolio de hecho que parecen poseer las federaciones deportivas nacionales en las disciplinas deportivas que tienen respectivamente a su cargo, el CONI no tiene además, en particular por efecto de su facultad de adoptar respecto a las federaciones deportivas nacionales

directrices sobre el ejercicio de la actividad deportiva, «una fuerte participación a través de normativas», en el sentido de los indicadores de control contemplados en el anexo A, punto 2.39, letra b), punto 20.15, letra b), y punto 20.309, letra h), del Reglamento n.º 549/2013, que le permita dictar, en la práctica, la política general o el programa de estas federaciones.

54 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el concepto de «intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad», contemplado en el anexo A, punto 20.15, segunda frase, del Reglamento n.º 549/2013, debe interpretarse en el sentido de que comprende cualquier intervención de una unidad del sector público que establezca o aplique una normativa dirigida a someter indistinta y uniformemente a la totalidad de las unidades del ámbito de actividad de que se trate a normas globales, amplias y abstractas o a orientaciones generales, sin que dicha normativa, por su naturaleza o su carácter claramente «excesivos», en el sentido del anexo A, punto 20.309, letra h), del Reglamento n.º 549/2013, pueda dictar, en la práctica, la política general o el programa de las unidades del ámbito de actividad de que se trate.

### *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

55 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la interpretación que debe darse al concepto de «[capacidad para] determinar la política general o el programa» de una ISFL, en el sentido del anexo A, punto 20.15, primera frase, del Reglamento n.º 549/2013.

56 Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber qué interpretación debe darse a este concepto teniendo en cuenta las distintas facultades de que dispone una unidad del sector público, como el CONI, en relación con las federaciones deportivas nacionales. A este respecto, indica que tiende a considerar que el concepto de «[capacidad para] determinar la política general o el programa» de una unidad institucional como una ISFL debe entenderse como la capacidad de la administración pública «de dirigir, vincular y condicionar en su conjunto la gestión concreta de la unidad institucional. El control se daría, por tanto, exclusivamente en presencia de una efectiva y concreta capacidad de la entidad pública […] de incidir en la gestión de la entidad controlada».

57 Como se ha recordado en el apartado 37 de la presente sentencia, el anexo A, punto 20.15, primera frase, del Reglamento n.º 549/2013 dispone que «se considera que se tiene el control de una ISFL cuando se puede determinar la política general o el programa de la misma». El punto 2.39 y el punto 20.15, tercera frase, del anexo A de dicho Reglamento mencionan cinco indicadores de control que deben tenerse en cuenta para determinar si una ISFL está controlada por las administraciones públicas.

58 A este respecto, debe señalarse que del tenor del anexo A, punto 20.15, quinta frase, del Reglamento n.º 549/2013, que hace referencia a la capacidad de determinar en una medida significativa la política general o el programa de las ISFL, se desprende que tal concepto no debe entenderse en sentido restrictivo y formal, sino que, como indica el órgano jurisdiccional remitente, en el sentido general de «capacidad», «posibilidad» o «facultad». Por otra parte, esta interpretación se ve corroborada por diferentes versiones lingüísticas de los puntos del anexo A del Reglamento n.º 549/2013 relativos a la definición del concepto de «control» que emplean alternativa e indiferentemente los términos «capacidad» [como las versiones en lengua española, alemana (*Fähigkeit*), inglesa (*ability*), francesa (*capacité*) o italiana (*capacità*) del punto 1.36], de «facultad», [como la versión en lengua neerlandesa (*vermogen*) de los puntos 20.306 y 20.310], de «habilidad» [como la versión en lengua rumana (*abilitatea*) de los puntos 20.306 y 20.310] o de «posibilidad» [como la versión en lengua alemana (*Möglichkeit*) del punto 20.310].

59 La interpretación expuesta en el apartado anterior de la presente sentencia resulta asimismo del objetivo que subyace en el anexo A, punto 20.15, primera frase, de dicho Reglamento, a saber, que el control de una ISFL por parte de una administración pública existe cuando esta última posee la capacidad o tiene la posibilidad o la facultad de influir de manera preponderante en la política general o en el programa de la ISFL. Asimismo, procede señalar que, desde un punto de vista contextual, el anexo A, punto 20.309, letra f), del Reglamento n.º 549/2013 viene a explicitar el concepto de «capacidad para determinar» al considerar que el ejercicio de un control puede consistir en una «influencia dominante».

60 En cambio, contrariamente a lo señalado por el órgano jurisdiccional remitente, los conceptos de «política general» y de «programa» no pueden asociarse solo a la «gestión concreta del conjunto de la unidad institucional».

61 Tal constatación resulta, en particular, de un análisis de los indicadores de control mencionados en el anexo A, puntos 2.39, 20.15 y 20.309, del Reglamento n.º 549/2013. Estos indicadores tienen por objeto clarificar e ilustrar el concepto de «[capacidad] para determinar la política general o el programa» de las ISBL poniendo el acento en aspectos que pueden influir de manera significativa en la definición y en la orientación de la estrategia global de la ISFL, como son el hecho de que una administración pública tenga la facultad de nombrar a los responsables de la ISFL o de someterla a ciertas obligaciones, de que esté vinculada por acuerdos contractuales a la ISFL o incluso de que la financie o esté expuesta a los riesgos derivados de su actividad.

62 En efecto, en primer lugar, el indicador de control relativo al «nombramiento de responsables», contemplado en el anexo A, punto 2.39, letra a), y en el punto 20.15, letra a), del Reglamento n.º 549/2013, corresponde a la parte del punto 20.309, letra a), de dicho anexo relativa al nombramiento, entre otros, de los funcionarios o miembros del consejo, que es igualmente pertinente para las ISFL.

63 Este indicador permite demostrar la posibilidad de que exista un control respecto a una ISFL cuando, como se desprende del anexo A, punto 20.309, letra a), del Reglamento n.º 549/2013, una «mayoría» de las personas que tienen encomendada la tarea de gestionar y dirigir la entidad afectada y, por tanto, de definir e influir en su política general y en su programa, como los miembros del consejo de administración o los miembros de los órganos directivos, es nombrada por una administración pública.

64 En segundo lugar, el indicador de control relativo a las «disposiciones de los instrumentos de habilitación» o a «otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la ISFL», contemplado, respectivamente, en el punto 2.39, letra b), y en el punto 20.15, letra b), del anexo A del Reglamento n.º 549/2013, corresponde a los diferentes ejemplos mencionados en el punto 20.309, letras a) a c) y g) a i), de este anexo, dado que dichos ejemplos son pertinentes para las ISFL y se refieren a cuestiones distintas de la designación de los responsables, que constituye el objeto del indicador de control mencionado en los dos apartados anteriores.

65 Como se desprende del apartado 46 de la presente sentencia, de la lectura conjunta del punto 2.39, letra b), el punto 20.15, letra b) y el punto 20.309, letra i), del anexo A del Reglamento n.º 549/2013 resulta, en particular, que dicho indicador permite demostrar la posibilidad de que exista un control cuando el acto de constitución de una ISFL o una disposición legislativa o reglamentaria por los que se rija directa o indirectamente la ISFL de que se trate establezca facultades o derechos reglamentarios a favor de una administración pública, atribuya a esta competencias jurídicas o imponga obligaciones a la ISFL frente a dicha administración, de manera que los objetivos, las actividades y los aspectos operativos de la ISFL y, por tanto, «su política general o su programa» se vean limitados.

66 Así ocurre, en particular, con arreglo al anexo A, punto 20.309, letras a) a c) y g) a i), del Reglamento n.º 549/2013, en el caso de las normas que facultan a una administración pública para vetar o destituir a la mayoría de los funcionarios o miembros del consejo, entre otros, para designar, vetar o destituir a la mayoría de los nombramientos en los principales comités de la ISFL y para designar, vetar o destituir al personal clave, de las normas que permiten a dicha administración aprobar los presupuestos, de las que impiden a la ISFL modificar sus estatutos, disolverse o poner fin a su relación con el sector público, de las que obligan a la ISFL a solicitar a una administración pública la autorización para solicitar préstamos o, como resulta del apartado 47 de la presente sentencia, de las que atribuyen a dicha administración una fuerte participación a través de normativas.

67 En tercer lugar, el indicador de control relativo a los «acuerdos contractuales», contemplado en el anexo A, punto 2.39, letra c), y en el punto 20.15, letra c), del Reglamento n.º 549/2013, corresponde al indicador de control mencionado en el anexo A, punto 20.309, letra g), de dicho Reglamento, que es igualmente pertinente para las ISFL. Si bien, en esencia, el indicador de control mencionado en el anexo A, punto 20.309, letra f), del citado Reglamento también podría vincularse al contemplado en el anexo A, punto 2.39, letra c), y punto 20.15, letra c), del mismo Reglamento, es preciso señalar que, al referirse a una situación caracterizada esencialmente por las ventas y la existencia de clientes, los ejemplos que se dan no son pertinentes para ISFL como la FIG y la FISE.

68 El indicador relativo a los acuerdos contractuales, tal como se ha definido en el apartado anterior de la presente sentencia, permite establecer la posibilidad de que exista un control cuando las disposiciones resultantes de un acuerdo contractual celebrado entre una administración pública y una ISFL, como un acuerdo relativo a un préstamo, estipule, en beneficio de la primera, derechos que le permitan determinar la política general o el programa de la segunda, como puede ser, conforme al anexo A, punto 20.309, letra g), del Reglamento n.º 549/2013, un control de las condiciones de concesión de los créditos más riguroso que aquel al que normalmente es sometida una entidad del sector privado por un banco.

69 En cuarto lugar, el indicador de control relativo al «grado de financiación», contemplado en el anexo A, punto 2.39, letra d), y en el punto 20.15, letra d), del Reglamento n.º 549/2013, corresponde a la última frase del punto 20.309, inciso i), de dicho anexo, que es igualmente pertinente para las ISFL.

70 Este indicador permite demostrar la existencia de un control cuando, tal como resulta de la lectura conjunta del punto 20.15, quinta frase, y del punto 20.309, letra i), última frase, del anexo A del Reglamento n.º 549/2013, una ISFL es totalmente, casi totalmente o principalmente financiada por una administración pública, a menos que los controles ejercidos sobre el flujo de financiación no sean suficientemente restrictivos para influir en la política general o en el programa de la ISFL y que esta última siga teniendo la capacidad de determinar dicha política o dicho programa.

71 En quinto lugar, el indicador de control relativo al «grado de exposición al riesgo de las administraciones públicas» o a la «exposición al riesgo» mencionado, respectivamente, en el punto 2.39, letra e), y en el punto 20.15, letra e), del anexo A del Reglamento n.º 549/2013 corresponde, en parte, al punto 20.309, letra g), de dicho anexo, que es también pertinente para las ISFL.

72 Este indicador permite establecer la posibilidad de la existencia de un control cuando una administración pública puede verse expuesta a los riesgos vinculados a la actividad de la ISFL o está facultada para adoptar medidas frente a una ISFL para proteger su exposición a tales riesgos.

73 De este análisis resulta que los elementos pertinentes para determinar la existencia de un control público sobre una ISFL no se refieren a la función de dirigir y administrar una entidad y de garantizar su gestión ordinaria, sino a la de definir o fijar los objetivos de la entidad, sus actividades y aspectos operativos, así como las orientaciones estratégicas y las directrices que la entidad vaya a seguir en el ejercicio de dichas actividades.

74 Esta interpretación se ve corroborada por el tenor del anexo A, punto 20.309, letras c) e i), de dicho Reglamento, que menciona diversos aspectos relacionados con el concepto de «política general», entre los que figuran, en la letra c), «la remuneración del personal directivo y la estrategia de negocio» y, en la letra i), «las actividades, objetivos y aspectos operativos» de la entidad de que se trate.

75 Asimismo, como ha alegado la Comisión en sus observaciones escritas, reducir los conceptos de «política general» y de «programa» al concepto de «gestión» privaría de sentido a la autonomía de gestión y de decisión que, por definición, se reconoce en el anexo A, punto 2.12, del Reglamento n.º 549/2013 a las unidades institucionales comprendidas en el ámbito de aplicación del SEC 2010. De ello se deduce que tal unidad, pese a disponer de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal, puede estar sujeta al control público en el sentido del SEC 2010.

76 Debe señalarse a este respecto que en Italia las federaciones deportivas nacionales, como la FIG y la FISE, disponen, en virtud del artículo 20, apartado 4, de los Estatutos del CONI, en el marco del principio de autonomía del ordenamiento deportivo reconocido por el artículo 1 del Decreto-ley n.º 220, de 19 de agosto de 2003, de «autonomía técnica, organizativa y de gestión […] sometida a la supervisión del CONI», que es claramente reflejada por las disposiciones de los estatutos de estas dos federaciones, tal como se desprende de la petición de decisión prejudicial.

77 Por consiguiente, la cuestión del control de unidades institucionales como la FIG y la FISE por una administración pública como el CONI no puede limitarse a dilucidar si la administración pública ejerce una influencia determinante en la gestión o la capacidad decisoria de la unidad institucional, que, por definición, tiene plena autonomía en la materia, sino que pretende determinar si, pese a existir tal autonomía, la administración pública puede dirigir y ejercer algún tipo de coerción sobre la unidad en el marco de la definición y de la propia realización de sus objetivos, sus actividades y sus orientaciones estratégicas.

78 De las consideraciones anteriores resulta que el concepto de «[capacidad para] determinar la política general o el programa» de una ISFL, en el sentido del anexo A, punto 20.15, primera frase, del Reglamento n.º 549/2013, debe interpretarse como la capacidad de una administración pública de ejercer, mediante los indicadores de control que figuran en el anexo A, punto 2.39, letras a) a e), y punto 20.15, letras a) a e), del Reglamento n.º 549/2013, así como mediante los correspondientes indicadores de control aplicables a las ISFL, contemplados en el anexo A, punto 20.309, de dicho Reglamento, una influencia real y sustancial en la definición y la realización misma de los objetivos de la ISFL, de sus actividades y de sus aspectos operativos y en las orientaciones estratégicas y las directrices que la ISFL vaya a seguir en el ejercicio de dichas actividades.

79 Así pues, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si las facultades de que dispone el CONI respecto a la FIG y a la FISE pueden constituir una «[capacidad para] determinar la política general o el programa» de estas federaciones, en el sentido de tal definición.

80 A este respecto, en cuanto atañe, en primer lugar, a la facultad de nombrar a los auditores encargados de representar al CONI en las federaciones deportivas nacionales, debe señalarse, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 62 y 63 de la presente sentencia, que tal facultad no puede vincularse al indicador de control relativo al «nombramiento de los responsables», en la medida en que, por su naturaleza, los auditores no son considerados «responsables» y, por tanto, no pueden determinar la «política general y el programa» de una entidad, conforme a la definición recogida en el apartado 78 de la presente sentencia.

81 En segundo lugar, respecto a las facultades derivadas de los artículos 6 y 7 de los Estatutos del CONI, procede señalar que en su mayor parte están vinculadas al indicador de control relativo a las «disposiciones de los instrumentos de habilitación» y a las «otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la ISFL», como se ha interpretado en los apartados 64 a 66 de la presente sentencia. Así sucede, en particular, en relación con la facultad

del CONI de aprobar el presupuesto, los correspondientes programas de actuación y el balance anual de las federaciones deportivas nacionales; de ejercer el control sobre las federaciones deportivas nacionales en relación con los aspectos de dimensión pública; de aprobar, «a efectos deportivos», los estatutos, los reglamentos de aplicación de los estatutos, los reglamentos de disciplina deportiva y los reglamentos antidopaje de las federaciones deportivas nacionales y, en su caso, proponer las modificaciones necesarias de dichos textos; de nombrar a los auditores que lo representen en las federaciones deportivas nacionales; de acordar la intervención administrativa de las federaciones deportivas nacionales en caso de graves irregularidades en la gestión o de graves infracciones del ordenamiento deportivo por parte de los órganos directivos; de definir los criterios y las modalidades de ejercicio del control ejercido por el CONI sobre las federaciones deportivas nacionales; de definir, con el fin de garantizar el regular desarrollo de las competiciones deportivas, los criterios y las modalidades de ejercicio de los controles que deban efectuar las federaciones deportivas nacionales sobre las sociedades deportivas asociadas y del control subsidiario del CONI para el caso de que se constate la falta de adecuación de estos controles; de establecer los principios fundamentales por los que se deben regir, con el fin de obtener el reconocimiento a efectos deportivos, los estatutos de las federaciones deportivas nacionales o de adoptar el código de disciplina deportiva que debe ser observado por todas las federaciones deportivas nacionales. Lo mismo es de aplicación, como se desprende del apartado 53 de la presente sentencia, a la facultad del CONI de adoptar respecto a las federaciones deportivas nacionales directrices relativas al ejercicio de la actividad deportiva que encuadran, en el supuesto de que, a raíz del examen realizado por el órgano jurisdiccional remitente a la vista de la respuesta del Tribunal de Justicia a la primera cuestión prejudicial, dicha facultad pueda vincularse al presente indicador de control.

82 Para cada una de estas facultades, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, pese a la autonomía técnica, organizativa y de gestión reconocida a las federaciones deportivas nacionales como la FIG y la FISE, que se refleja en los estatutos de estas últimas, el CONI tiene la capacidad de ejercer una influencia real y sustancial en la política general o el programa de dichas federaciones, en el sentido de la definición recogida en el apartado 78 de la presente sentencia, o bien si el efecto de dichas facultades se limita, reproduciendo la terminología del órgano jurisdiccional remitente, a una mera «vigilancia externa y formal» que, a modo de influencia puramente marginal, no incide de manera determinante sobre dicha política general o dicho programa.

83 A tal efecto, entre otras cosas, el órgano jurisdiccional remitente debe comprobar si las facultades de aprobar los presupuestos y los balances y de introducir modificaciones en los estatutos de las federaciones, que se citan expresamente a título de ejemplo en el anexo A, punto 20.309, letra i), del Reglamento n.º 549/2013, equivalen a conceder al CONI un simple derecho de supervisión o, por el contrario, una influencia preponderante sobre la definición y la realización mismas de los objetivos de la FIG y de la FISE, de las actividades de dichas federaciones y de los correspondientes aspectos operativos, así como de las orientaciones estratégicas y de las directrices que dichas federaciones vayan a seguir en el ejercicio de sus actividades.

84 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente debe apreciar, en su caso, que la capacidad del CONI para determinar la política general o el programa de la FIG y del FISE sea efectiva y permanente, en el sentido de que no deba ejercerse de manera temporal en situaciones excepcionales, como parece ser el caso de la facultad del CONI de acordar la intervención administrativa de las federaciones en caso de graves irregularidades o infracciones del ordenamiento deportivo por parte de los órganos directivos.

85 En tercer lugar, incumbe además al órgano jurisdiccional remitente comprobar si los indicadores de control contemplados en los apartados 67 y 68 y en los apartados 71 y 72 de la presente sentencia, relativos, respectivamente, a los acuerdos contractuales y a la exposición a los riesgos, son pertinentes en los asuntos objeto de los litigios principales y, si así fuera, si contribuyen a acreditar la existencia de un control público. En particular, el órgano jurisdiccional remitente debe comprobar, en primer término, si se celebraron acuerdos entre el CONI o cualquier otra administración pública, por una

parte, y la FIG o la FISE, por otra, y, en su caso, si, por su contenido y por los eventuales derechos otorgados al CONI o a otra administración pública, tales acuerdos les confieren derechos de control que les faculten incluso para determinar la política general o el programa de la FIG o de la FISE, en el sentido de la definición recogida en el apartado 78 de la presente sentencia. En segundo término, el órgano jurisdiccional remitente debe verificar si el CONI o cualquier otra administración pública pueden estar expuestos a los riesgos vinculados a la actividad de federaciones deportivas nacionales, como la FIG y la FISE, o bien si, a fin de proteger su eventual exposición a tales riesgos, pueden adoptar frente a estas últimas medidas que les confieran derechos que les permitan determinar la política general o el programa de estas federaciones, en el sentido de la definición recogida en el apartado 78 de la presente sentencia.

86 En cuarto lugar, en cuanto atañe al indicador de control a que se ha hecho referencia en los apartados 69 y 70 de la presente sentencia, será examinado en los apartados 91 y siguientes de la misma.

87 Cabe precisar, asimismo, que el análisis de los diferentes indicadores de control mencionados en los apartados 80 a 86 de la presente sentencia debe ser objeto de una apreciación de conjunto, conforme a las normas establecidas a tal efecto en el anexo A, punto 2.39, última frase, punto 20.15, quinta a octava frases, y punto 20.310 del Reglamento n.º 549/2013. De estas normas se desprende que, si bien en algunos casos puede ser suficiente un indicador único para establecer un control, en la mayoría de los casos será un conjunto de indicadores el que ponga de manifiesto la existencia de dicho control, teniendo en cuenta que algunos indicadores pueden no ser pertinentes en función de la situación de que se trate y que, como resulta del apartado 70 de la presente sentencia, el indicador relativo al grado de financiación puede no ser determinante. Así pues, corresponde al órgano jurisdiccional remitente efectuar tal apreciación de conjunto de acuerdo con estas normas, teniendo en cuenta que tal apreciación, de conformidad con el anexo A, punto 20.15, última frase, del Reglamento n.º 549/2013, «será valorativa por naturaleza».

88 Atendiendo a la circunstancia de que dicha apreciación «será valorativa por naturaleza», el órgano jurisdiccional remitente también debe tener en cuenta el hecho de que la fuerte acumulación de indicios que acrediten la existencia de un control dentro de un único indicador puede ser suficiente para llevarle a concluir que existe un control únicamente respecto a dicho indicador. En el presente asunto, cabe recordar que muchas de las facultades conferidas al CONI se encuadran en el indicador de control relativo a las «disposiciones de los instrumentos de habilitación» y a las «otras disposiciones del instrumento habilitante, como las obligaciones establecidas en el estatuto de la ISFL». Por tanto, en el supuesto de que la apreciación de conjunto que le corresponde efectuar lleve al órgano jurisdiccional remitente a concluir que tales facultades o una gran parte de ellas contribuyen a acreditar la existencia de un control, ulteriormente debería comprobar si dicho indicador de control es suficiente, por sí solo, para acreditar un control.

89 En cuanto a la circunstancia, señalada por el órgano jurisdiccional remitente, de que las federaciones deportivas nacionales italianas ejercen una influencia sobre la actividad del CONI en razón de su participación mayoritaria en los principales órganos colegiados de deliberación de este, como el Consejo nacional o la Junta Nacional, cabe subrayar que esta circunstancia solo es pertinente si puede demostrarse que cada una de las federaciones, considerada individualmente, puede ejercer una influencia significativa sobre el control público ejercido por el CONI sobre ella para neutralizar dicho control, a pesar de la influencia de las demás federaciones deportivas que se encuentran en una situación análoga, que le permita recuperar el control de su política general y de su programa. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar este punto, si así procediera.

90 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el concepto de «[capacidad para] determinar la política general o el programa» de una ISFL, en el sentido del anexo A, punto 20.15, primera frase, del Reglamento n.º 549/2013, debe interpretarse como la capacidad de una administración pública de ejercer de manera duradera y permanente una influencia

real y sustancial sobre la definición y la realización mismas de los objetivos de la ISFL, de sus actividades y de sus aspectos operativos, así como de las orientaciones estratégicas y de las directrices que la ISFL vaya a seguir en el ejercicio de dichas actividades. En asuntos como los que son objeto del litigio principal, corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar, a la vista de los indicadores de control contemplados en el anexo A, punto 2.39, letras a) a e), y punto 20.15, letras a) a e), del Reglamento n.º 549/2013, así como a la vista de los correspondientes indicadores de control aplicables a las ISFL, contemplados en el anexo A, punto 20.309, de dicho Reglamento, si una administración pública, como el comité nacional olímpico objeto del litigio principal, ejerce un control público sobre federaciones deportivas nacionales constituidas bajo la forma de ISFL, como las que son objeto del litigio principal, efectuando, a tal efecto, una apreciación de conjunto que «será valorativa por naturaleza», conforme a lo dispuesto en el anexo A, punto 2.39, última frase, punto 20.15, frases quinta a octava, y punto 20.310 de dicho Reglamento.

### *Sobre la tercera cuestión prejudicial*

91 Mediante la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las cuotas abonadas por los afiliados a una ISFL de Derecho privado, como las federaciones deportivas nacionales objeto del litigio principal, pueden tenerse en cuenta para apreciar la existencia de un control público y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, si tales cuotas, que constituyen la parte principal de los ingresos de dicha ISFL, deben considerarse como un elemento de financiación pública o privada.

92 Con carácter previo, ha de observarse que el órgano jurisdiccional remitente formula tal cuestión en referencia no solo al punto 20.15 del anexo A del Reglamento n.º 549/2013, sino también a los puntos 4.125 y 4.126 de dicho anexo.

93 A este respecto, procede señalar que las disposiciones del anexo A, puntos 4.125 y 4.126, del Reglamento n.º 549/2013 carecen de pertinencia a efectos de la respuesta a la tercera cuestión prejudicial. En efecto, estas disposiciones, que figuran en el capítulo 4 de dicho anexo, consagrado a las «operaciones de distribución», es decir, a las operaciones de distribución del valor añadido generado por la producción y a las operaciones de redistribución de la riqueza y la renta, tienen únicamente como finalidad definir y precisar el concepto de «transferencias corrientes a las ISFLSH», incluyendo en él, en particular, «las cuotas periódicas pagadas por los hogares a […] las organizaciones […] deportivas». Además del hecho de que este concepto es, en sí mismo, ajeno a la cuestión del control público, procede observar que dichas disposiciones no se aplican a la totalidad de las ISFL, sino únicamente a las ISFLSH, es decir, a las unidades institucionales clasificadas en el sector privado una vez se haya comprobado que no están controladas por administraciones públicas. Así pues, las disposiciones controvertidas se refieren a unidades respecto a las cuales se ha descartado la cuestión del control público y que regulan un aspecto totalmente diferente del control.

94 De lo anterior resulta que la tercera cuestión prejudicial debe analizarse únicamente a la luz del indicador de control relativo al grado de financiación, que se rige, como se desprende del apartado 69 de la presente sentencia, por el anexo A, punto 2.39, letra d), punto 20.15, letra d), y punto 20.309, letra i), última frase, del Reglamento n.º 549/2013.

95 Por lo que respecta, en primer lugar, a la cuestión de tomar en consideración las cuotas de los afiliados para comprobar si existe un control público en el marco del indicador de control relativo al grado de financiación, procede señalar que el indicador contemplado en el apartado anterior de la presente sentencia exige determinar, con carácter previo a dicha comprobación, la parte que representa la financiación pública en los ingresos totales de una ISFL. Dado que las cuotas de los afiliados forman parte de los ingresos de una ISFL como la FIG y la FISE, deben ser tenidas en cuenta, de un modo u otro, para poder determinar en qué proporción se financia la ISFL con recursos públicos y, en consecuencia, poder apreciar si existe o no un control público.

96 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la cuestión de la naturaleza pública o privada de las cuotas de los afiliados, debe señalarse que, como observa el órgano jurisdiccional remitente, a primera vista, parece tratarse de un pago privado no sinalagmático, efectuado por particulares que, conforme a la clasificación del SEC 2010, forman parte de los hogares a unidades institucionales organizadas en forma de ISFL.

97 No obstante, habida cuenta del objetivo que subyace al Reglamento n.º 549/2013, a saber, como se ha recordado en el apartado 32 de la presente sentencia, la elaboración de las cuentas de los Estados miembros con arreglo a un conjunto único de principios que no sean susceptibles de interpretaciones divergentes en orden a obtener resultados comparables, la calificación, a efectos estadísticos, de las cuotas de los afiliados entre las fuentes de financiación privada o pública no debe tener únicamente en cuenta la condición privada o pública del deudor de la cuota o la relación jurídica existente entre ese deudor y la ISFL conforme al Derecho nacional.

98 En efecto, debe tomarse también en consideración cualquier elemento que pueda determinar la naturaleza pública o privada de las cuotas, como el contexto en el que se inscriben, su utilización en relación con los intereses públicos a los que pueden vincularse, su carácter obligatorio o facultativo, el hecho de que constituyan o no la contrapartida del disfrute efectivo de los servicios prestados por la entidad de que se trate y la autonomía de que dispone dicha entidad para fijar su importe. De este modo, una cuota como la que deben pagar los afiliados a las federaciones deportivas nacionales objeto del litigio principal, pese a la condición privada de los deudores y a su calificación jurídica en Derecho nacional, podría revestir, a efectos del SEC 2010, carácter público, dado que se trata de una contribución obligatoria que, sin constituir necesariamente la contrapartida del disfrute efectivo de los servicios prestados, se percibe en interés público económico o social en beneficio, en particular, de personas jurídicas de Derecho privado, como estas federaciones deportivas nacionales.

99 A este respecto, en el presente asunto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende, en primer lugar, que las federaciones deportivas nacionales italianas, como la FIG y la FISE, poseen, como se ha indicado en el apartado 52 de la presente sentencia, un monopolio en las disciplinas deportivas que tienen respectivamente a su cargo, en el sentido de que la práctica del deporte en su dimensión pública, es decir, su práctica en un contexto formalizado, oficial o representativo, está sometida exclusivamente a su autoridad. En segundo lugar, la actividad de estas federaciones comporta, con arreglo al artículo 15, apartado 1, del Decreto Legislativo n.º 242/1999 y al artículo 7, apartado 5, y al artículo 20, apartado 4, de los Estatutos del CONI, una dimensión pública, consistente en la organización regular de competiciones, la preparación para los Juegos Olímpicos y la actividad deportiva de alto nivel. En tercer lugar, habida cuenta del monopolio al que se ha hecho referencia en el presente apartado, el pago de las cuotas tiene carácter obligatorio para todo aquel que desee practicar una actividad deportiva encuadrada en la correspondiente federación deportiva nacional en su dimensión pública, debiendo precisarse que toda persona que quiera participar en las actividades de la federación está obligada a afiliarse a ella. En cuarto lugar, las cuotas no constituyen necesariamente la contrapartida del disfrute efectivo de los servicios prestados por las federaciones deportivas nacionales, en la medida en que no todos los afiliados practican la actividad deportiva de que se trate en su dimensión pública.

100 En consecuencia, las cuotas que los afiliados deben abonar a las federaciones deportivas nacionales objeto del litigio principal podrían considerarse de naturaleza pública, dado que contribuyen, por su carácter obligatorio, a financiar objetivos de interés público perseguidos, para cada disciplina deportiva, por una sola federación nacional y tienen por objeto la promoción del deporte en general y el deporte de alto nivel en particular, sin que dichas cuotas constituyan una contrapartida del disfrute efectivo de los servicios así prestados.

101 No obstante, en la vista ante el Tribunal de Justicia, la FIG sostuvo que las federaciones deportivas nacionales determinan con total autonomía el importe de las cuotas, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente. Si así fuera y este elemento debiera tomarse en

consideración a fin de apreciar la naturaleza privada o pública de las cuotas de los participantes, debe señalarse, no obstante, que tal autonomía no tiene necesariamente por efecto cuestionar la naturaleza pública de tales cotizaciones.

102 En efecto, si bien es cierto que la autonomía de las federaciones deportivas nacionales para fijar el importe de las cuotas, en cuanto parte de una autonomía organizativa y presupuestaria más amplia, puede obstar a que se considere que estas federaciones se encuentran en una situación de estrecha dependencia respecto al CONI, no sería así si el CONI tuviera la facultad, por un lado, en el marco de su capacidad de control del presupuesto de dichas federaciones, de influir de manera significativa en el importe de dichas cuotas o, por otro lado, de reducir el importe de su propia participación financiera en caso de desacuerdo sobre el importe de las cuotas fijado por las propias federaciones. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar tales extremos y determinar, en el supuesto de que las federaciones deportivas nacionales tengan efectivamente capacidad para fijar con total autonomía el importe de las cuotas de los afiliados, si tal autonomía es suficiente para cuestionar el análisis efectuado en el apartado 100 de la presente sentencia.

103 En el supuesto de que, a raíz de dicha verificación, el órgano jurisdiccional remitente concluyera que las cuotas de los afiliados son de naturaleza privada, debería constatar, habida cuenta de lo indicado en el apartado 70 de la presente sentencia, que la existencia de un control por parte del CONI sobre la FIG y la FISE no se ha demostrado en relación con el indicador de control relativo al grado de financiación, debido a que dichas federaciones, financiadas tan solo en aproximadamente un 30 % por el CONI, no se financian con carácter principal con fondos públicos.

104 Por el contrario, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente calificara de «contribuciones públicas» las cuotas que deben pagar los afiliados a las federaciones deportivas nacionales, dichas cuotas se deberían clasificar entre las fuentes de financiación pública, al igual que las ayudas abonadas por el CONI. A este respecto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia y, más concretamente, de las cuentas de resultados de la FIG y de la FISE relativas al ejercicio 2015, a las que hace referencia el órgano jurisdiccional remitente, se desprende que la parte de la financiación pública, que incluye tanto las ayudas del CONI, que constituyen aproximadamente el 30 %, como las cuotas de los afiliados, correspondientes a más del 60 %, supera el 90 % de los ingresos totales tanto de la FIG como de la FISE, circunstancias que, en su caso, corresponderá apreciar al órgano jurisdiccional remitente. Por tanto, en el marco del indicador de control relativo al grado de financiación, cabría señalar que, en tal supuesto, estas dos federaciones deportivas nacionales se financian prácticamente en su totalidad mediante ayudas y contribuciones públicas.

105 Dicho esto, como se ha señalado en el apartado 70 de la presente sentencia, del anexo A, punto 20.15, frase quinta, y punto 20.309, letra i), última frase, del Reglamento n.º 549/2013 se desprende que el hecho de que una unidad institucional como una ISFL sea financiada prácticamente en su totalidad por el sector público no basta, en sí mismo, para concluir que existe un control público sobre ella, dado que los controles ejercidos sobre estos flujos de financiación no son suficientemente restrictivos para influir en la política general o en el programa de unidad en cuestión y que esta última sigue teniendo capacidad para determinar dicha política o dicho programa.

106 En efecto, el grado de independencia que la ISFL puede tener en la utilización y la asignación de la parte de los ingresos procedentes de la financiación pública, así como el grado de control y de limitación al que puede someterse a la ISFL a este respecto condicionan la apreciación de la existencia de un control público.

107 Por consiguiente, en el presente asunto, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente calificase de «contribuciones públicas» las cuotas que deben pagar los afiliados, deberá verificar si el CONI, en el marco del control que ejerce sobre los aspectos públicos de las federaciones deportivas nacionales con arreglo al artículo 7, apartado 5, de sus Estatutos, se limita a controlar la utilización de la totalidad o de parte de las ayudas financieras que otorga a la FIG y a la FISE a una altura de

aproximadamente el 30 % o bien si tiene además la facultad de controlar total o parcialmente la utilización que hacen las federaciones de esas cuotas. En el marco de este examen, el órgano jurisdiccional remitente solo podrá concluir que existe un control público si los controles ejercidos por el CONI sobre las ayudas que concede y sobre tales cuotas son suficientemente restrictivos para influir en la política general o en el programa de la FIG y el de la FISE hasta el punto de que estas dejen de tener la capacidad de determinar su política o su programa.

108 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el anexo A, punto 2.39, letra d), punto 20.15, letra d), y punto 20.309, letra i), última frase, del Reglamento n.º 549/2013 debe interpretarse en el sentido de que las cuotas abonadas por los afiliados a una ISFL de Derecho privado, como las federaciones deportivas nacionales objeto del litigio principal, se deben tener en cuenta a fin de apreciar la existencia de un control público. Tales cuotas, pese a la condición privada de sus deudores y a su calificación jurídica en Derecho nacional, pueden revestir, en el marco del indicador de control relativo al grado de financiación, contemplado en el anexo A, punto 2.39, letra d), y punto 20.15, letra d), de dicho Reglamento, un carácter público cuando se trata de contribuciones obligatorias que, sin constituir necesariamente la contrapartida del disfrute efectivo de los servicios prestados, se perciben en interés público en beneficio de federaciones deportivas nacionales que poseen el monopolio de la disciplina deportiva a su cargo, en el sentido de que la práctica del deporte en su dimensión pública está sujeta exclusivamente a su autoridad, a menos que estas federaciones conserven el control organizativo y presupuestario de dichas cuotas, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional. En el supuesto de que concluyera que tales cuotas deben considerarse contribuciones públicas, dicho órgano jurisdiccional deberá apreciar además si, pese a la financiación prácticamente total de las federaciones deportivas de que se trata por el sector público, los controles ejercidos sobre estos flujos de financiación son suficientemente restrictivos para influir de manera real y sustancial en la política general o en el programa de dichas federaciones o si estas últimas siguen teniendo capacidad para determinar dicha política o dicho programa.

## Costas

109 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, 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 Segunda) declara:

1) **El concepto de «intervención pública en forma de normas generales aplicables a todas las unidades que trabajan en la misma actividad», contemplado en el anexo A, punto 20.15, segunda frase, del Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que comprende cualquier intervención de una unidad del sector público que establezca o aplique una normativa dirigida a someter indistinta y uniformemente a la totalidad de las unidades del ámbito de actividad de que se trate a normas globales, amplias y abstractas o a orientaciones generales, sin que dicha normativa, por su naturaleza o su carácter claramente «excesivos», en el sentido del anexo A, punto 20.309, letra h), del Reglamento n.º 549/2013, pueda dictar, en la práctica, la política general o el programa de las unidades del ámbito de actividad de que se trate.**

2) **El concepto de «[capacidad para] determinar la política general o el programa» de una institución sin fines de lucro (ISFL), en el sentido del anexo A, punto 20.15, primera frase, del Reglamento n.º 549/2013, debe interpretarse como la capacidad de una administración pública de ejercer de manera duradera y permanente una influencia real y sustancial sobre la definición y la realización mismas de los objetivos de la ISFL, de sus actividades y de sus**

**aspectos operativos, así como de las orientaciones estratégicas y de las directrices que la ISFL vaya a seguir en el ejercicio de dichas actividades. En asuntos como los que son objeto del litigio principal, corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar, a la vista de los indicadores de control contemplados en el anexo A, punto 2.39, letras a) a e), y punto 20.15, letras a) a e), del Reglamento n.º 549/2013, así como a la vista de los correspondientes indicadores de control aplicables a las ISFL, contemplados en el anexo A, punto 20.309, de dicho Reglamento, si una administración pública, como el comité nacional olímpico objeto del litigio principal, ejerce un control público sobre federaciones deportivas nacionales constituidas bajo la forma de ISFL, como las que son objeto del litigio principal, efectuando, a tal efecto, una apreciación de conjunto que «será valorativa por naturaleza», conforme a lo dispuesto en el anexo A, punto 2.39, última frase, punto 20.15, frases quinta a octava, y punto 20.310 de dicho Reglamento.**

3) **El anexo A, punto 2.39, letra d), punto 20.15, letra d), y punto 20.309, letra i), última frase, del Reglamento n.º 549/2013 debe interpretarse en el sentido de que las cuotas abonadas por los afiliados a una ISFL de Derecho privado, como las federaciones deportivas nacionales objeto del litigio principal, se deben tener en cuenta a fin de apreciar la existencia de un control público. Tales cuotas, pese a la condición privada de sus deudores y a su calificación jurídica en Derecho nacional, pueden revestir, en el marco del indicador de control relativo al grado de financiación, contemplado en el anexo A, punto 2.39, letra d), y punto 20.15, letra d), de dicho Reglamento, un carácter público cuando se trata de contribuciones obligatorias que, sin constituir necesariamente la contrapartida del disfrute efectivo de los servicios prestados, se perciben en interés público en beneficio de federaciones deportivas nacionales que poseen el monopolio de la disciplina deportiva a su cargo, en el sentido de que la práctica del deporte en su dimensión pública está sujeta exclusivamente a su autoridad, a menos que estas federaciones conserven el control organizativo y presupuestario de dichas cuotas, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional. En el supuesto de que concluyera que tales cuotas deben considerarse contribuciones públicas, dicho órgano jurisdiccional deberá apreciar además si, pese a la financiación prácticamente total de las federaciones deportivas de que se trata por el sector público, los controles ejercidos sobre estos flujos de financiación son suficientemente restrictivos para influir de manera real y sustancial en la política general o en el programa de dichas federaciones o si estas últimas siguen teniendo capacidad para determinar dicha política o dicho programa.**

Firmas