Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 28 de mayo de 2020 [1]

Asunto C-556/19

Société Eco TLC
contra
Ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministro de Transición Ecológica y Solidaria),
con intervención de:
La Fédération des entreprises du recyclage

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)]

«Procedimiento prejudicial — Ayudas de Estado — Responsabilidad ampliada del productor — Organismo ecológico autorizado por los poderes públicos para cobrar contribuciones a los comercializadores de determinados productos para cumplir en nombre de estos su obligación legal de tratamiento de los residuos derivados de estos productos — Ayudas financieras abonadas por el organismo ecológico a los operadores de clasificación de residuos adheridos — Concepto de "fondos estatales" — Contribuciones obligatorias — Control público de los fondos — Existencia de un vínculo suficientemente directo entre la ventaja y una mengua, cuando menos potencial, del presupuesto estatal»

1. ¿Establece el sistema de responsabilidad ampliada del productor instaurado en Francia para la gestión de los residuos derivados de los productos textiles, ropa del hogar y calzado (en lo sucesivo, «productos textiles») una medida de ayuda estatal en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1?

2. Esta es, en esencia, la cuestión planteada al Tribunal de Justicia por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) en la petición de decisión prejudicial que es objeto de las presentes conclusiones.

3. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia aborda por primera vez la cuestión de la interrelación entre, por un lado, las normas en materia de ayudas de Estado y, por otro, la responsabilidad ampliada del productor, introducida en el Derecho de la Unión mediante la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. [2]

4. La responsabilidad ampliada del productor, expresión del «principio de quien contamina paga», principio fundamental en el ámbito del medio ambiente consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, constituye una piedra angular de la normativa de la Unión en materia de gestión de residuos. Este régimen implica la adopción de un conjunto de medidas para exigir que los fabricantes

1 Lengua original: francés.

2 DO 2008, L 312, p. 3. Esta Directiva ha sido modificada en varias ocasiones, y por última vez mediante la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (DO 2018, L 150, p. 109).

de productos asuman la responsabilidad financiera y, en su caso, organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto.[3] Constituye uno de los medios para contribuir a ir transformando la UE en una «sociedad del reciclado» que trate de evitar la generación de residuos y que los utilice como un recurso,[4] con la perspectiva de la creación de una economía circular.[5]

5. En el presente asunto, de los diversos sistemas de responsabilidad ampliada del productor instaurados en Francia,[6] se cuestiona el relativo a los productos textiles desde el punto de vista de su compatibilidad con las normas de la Unión en materia de ayudas de Estado. La sociedad Eco TLC, el único organismo ecológico autorizado en Francia para cumplir, en nombre de los fabricantes de productos textiles, la obligación legal que les incumbe de tratar los residuos derivados de estos productos, ha interpuesto ante el Conseil d'État (Consejo de Estado) un recurso de anulación de una orden ministerial de 2017 por la que se modificó la cuantía de una de las ayudas que dicha sociedad debe abonar a los operadores de clasificación de residuos adheridos a ella. Eco TLC sostiene que dicho sistema de responsabilidad ampliada impone una medida constitutiva de una ayuda estatal ilegal.

6. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe apreciar la compatibilidad de este sistema con el artículo 107 TFUE, apartado 1. En este contexto, la cuestión más problemática versa sobre la eventual calificación como «fondos estatales» de los fondos abonados a los operadores de clasificación de residuos con arreglo al sistema controvertido. Así, el presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de aclarar en mayor medida su jurisprudencia relativa al concepto de «fondos estatales».

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

7. El artículo 8 de la Directiva 2008/98/CE, titulado «Responsabilidad ampliada del productor», establece en su apartado 1 que «para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor».

8. El artículo 8 *bis* de esta misma Directiva, introducido por la Directiva (UE) 2018/851 y titulado «Requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor», establece en su apartado 1, letra a), que los Estados miembros «definirán con claridad las funciones y responsabilidades de todos los agentes pertinentes que intervengan, incluidos los productores de productos que comercializan productos en el mercado del Estado miembro de que se trate, las organizaciones que cumplen obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de aquellos, los gestores públicos o privados de residuos, las autoridades locales y, cuando proceda, los operadores de reutilización y preparación para la reutilización y las empresas de la economía social».

3 Considerando 14 de la Directiva 2018/851.

4 Considerando 28 de la Directiva 2008/98.

5 En marzo de 2020, la Comisión Europea adoptó un nuevo plan para la economía circular, que constituye uno de los principales elementos del «Pacto Verde Europeo» (*European Green Deal*), el nuevo programa de crecimiento sostenible de Europa [véase COM(2020) 98 final]. En este contexto, se hace mención del régimen de responsabilidad ampliada del productor como una de las medidas dirigidas a limitar de manera significativa la generación total de residuos.

6 Francia cuenta actualmente con unos veinte sistemas de responsabilidad ampliada del productor vigentes aprobados progresivamente en virtud de las legislaciones sectoriales, tales como el del embalaje, las pilas, el automóvil, los medicamentos y el mobiliario.

9. Este mismo artículo, en su apartado 5, dispone en particular que «los Estados miembros establecerán un marco adecuado de seguimiento y control con miras a garantizar que los productores de productos y las organizaciones que cumplen obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de aquellos cumplan sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, también en el caso de las ventas a distancia, que los medios financieros se utilicen correctamente y que todos los agentes que intervienen en la aplicación de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor comuniquen datos fiables».

B. Derecho francés

10. En Francia, el artículo L. 541-10-3 del code de l'environnement (Código del Medio Ambiente) establece el principio de responsabilidad ampliada de los productores que comercializan con carácter profesional en el mercado nacional productos textiles destinados al consumo doméstico. Los productores, importadores y distribuidores (en lo sucesivo, «comercializadores») de productos textiles están, por lo tanto, obligados a contribuir o proveer lo necesario para el reciclado y el tratamiento de los residuos derivados de estos productos textiles.

11. Para hacer frente a esta obligación legal, el artículo L. 541-10-3 del Código del Medio Ambiente ofrece una alternativa a los comercializadores de productos textiles:

– por un lado, pueden adherirse y pagar contribuciones financieras a un *organismo ecológico*, titular de una autorización otorgada por los ministros competentes en materia de ecología e industria con arreglo a un pliego de condiciones. Este organismo deberá, a continuación, celebrar convenios de colaboración con los operadores de clasificación de residuos y las colectividades territoriales o sus agrupaciones dedicadas a la gestión de residuos y abonarles las contribuciones financieras en forma de apoyo financiero para sufragar las operaciones de reciclado y tratamiento de los residuos de que se trate;

– por otro lado, pueden poner en marcha, con arreglo a otro pliego de condiciones, un *sistema individual* de reciclado y tratamiento de estos residuos aprobado mediante orden de los ministros competentes en materia de ecología e industria.

12. El último párrafo del artículo L. 541-10-3 del Código del Medio Ambiente dispone que las normas de aplicación concreta de las disposiciones relativas a esta obligación legal, «en particular, el método de cálculo de la contribución, los requisitos con arreglo a los cuales se fomentará la contratación de personas con dificultades de acceso al mercado laboral y las sanciones aparejadas al incumplimiento de dicha obligación legal que incumbe a los comercializadores de productos textiles se establecerán mediante decreto aprobado previo dictamen del Conseil d'État (Consejo de Estado)».

13. Por cuanto se refiere a los organismos ecológicos, el artículo R. 543-214 del Código del Medio Ambiente establece que el plazo de vigencia de su autorización tendrá una duración máxima de seis años. Además, al presentar la solicitud de autorización, los organismos ecológicos deberán acreditar que poseen capacidad técnica y económica suficiente para llevar a cabo las actividades necesarias para favorecer, a través de los contratos que firmen y de la redistribución de las contribuciones financieras que recauden, la reutilización, el reciclado, la valorización y el tratamiento de los residuos derivados de los productos textiles. Asimismo, deberán indicar las condiciones en las que pretenden cumplir las instrucciones estipuladas en el pliego de condiciones que se adjuntarán a dicha autorización.

14. El artículo R. 543-218 del Código del Medio Ambiente establece que el pliego de condiciones de los organismos autorizados a los que se conceda la autorización precisará, en particular: en primer lugar, los objetivos fijados en relación con las cantidades de residuos gestionados en las actividades de clasificación, reutilización, reciclado o revalorización; en segundo lugar, los objetivos relativos a la contratación de personas con dificultades de acceso al mercado laboral; en tercer lugar, las

condiciones en que el titular de la autorización habrá de celebrar convenios con cada uno de los operadores de clasificación de residuos con objeto de contribuir a sufragar los costes relativos al reciclado y tratamiento de la parte de los residuos que no sean reutilizados tras su clasificación, y la reducción de la contribución abonada al operador de clasificación de residuos en caso de que este no cumpla un objetivo mínimo de contratación de dichas personas.

15. El citado Código, en el artículo R. 543-215, párrafo primero, dispone además que corresponderá a los organismos autorizados determinar el importe global de la contribución financiera que percibirán de los comercializadores de productos textiles de manera que esta sufrague, con carácter anual, los gastos que ocasione el cumplimiento del pliego de condiciones.

16. La Orden Ministerial de 3 de abril de 2014 de los ministros competentes en materia de ecología e industria[7] (en lo sucesivo, «Orden Ministerial de 2014»), por un lado, publicó el pliego de condiciones que debe cumplir un organismo que tenga por objeto contribuir al tratamiento de los residuos derivados de los productos textiles en el período comprendido entre 2014 y 2019 y, por otro, concedió una autorización a Eco TLC para cobrar a los comercializadores de los productos textiles contribuciones financieras para el tratamiento de los residuos derivados de estos productos y para entregarlas, en forma de apoyo financiero, a los operadores de clasificación de residuos con arreglo a dicho pliego de condiciones.

17. El pliego de condiciones, relativo a la autorización de un organismo ecológico, que figura como anexo de la Orden Ministerial de 2014, establece, en primer lugar, los objetivos que debe alcanzar el titular de la autorización, así como sus funciones (capítulo I).

18. En segundo lugar, establece normas de organización financiera, en particular la presencia, en el Consejo de Administración del organismo ecológico autorizado, de un inspector funcionario del Estado (capítulo II), y normas relativas a las relaciones con los poderes públicos (capítulo VII).

19. En tercer lugar, el citado pliego de condiciones regula las relaciones entre el organismo ecológico autorizado y los contribuyentes, esto es, los comercializadores de productos textiles que soliciten adherirse al organismo (capítulo III). A este respecto, establece también disposiciones relativas al baremo fijado por el organismo ecológico para las contribuciones mencionadas en el punto 15 de las presentes conclusiones.

20. En cuarto lugar, el citado pliego de condiciones establece normas relativas a las relaciones entre el organismo ecológico autorizado y los operadores de clasificación de residuos (capítulo VI). Determina específicamente los criterios de rendimiento y trazabilidad que han de cumplir dichos operadores para suscribir sus convenios de colaboración con el organismo ecológico y percibir las ayudas, y supedita, en particular, el pago de la ayuda a un índice mínimo de valorización de materiales y de reciclaje. Contempla tres tipos de ayudas económicas que pueden ser abonadas a los operadores de clasificación de residuos adheridos: la ayuda a la continuidad, la ayuda a la clasificación de residuos y la ayuda al desarrollo.

21. El anexo III del pliego de condiciones, titulado «Baremo de las ayudas financieras abonadas a los operadores de clasificación de residuos adheridos en el año N+1, correspondientes al año N (S_n)», determina el método de cálculo de estos diferentes tipos de ayuda económica. Por cuanto atañe en concreto al importe de la ayuda a la continuidad (S_{np}), de este anexo se desprende que es el

7 Arrêté relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des organismes ayant pour objet de contribuer au traitement des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, conformément à l'article R. 543-214 du code de l'environnement et portant agrément d'un organisme, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-214 à R. 543-224 du code de l'environnement. [Orden Ministerial relativa al procedimiento de autorización, que establece el pliego de condiciones aplicable a los organismos dedicados a proveer lo necesario para el tratamiento de los residuos procedentes de los productos textiles de ropa de vestir, ropa del hogar y calzado, de conformidad con el artículo R. 543-214 del code de l'environement (Código del Medio Ambiente) y por la que se autoriza a un organismo, con arreglo a los artículos L. 541-10-3 y R. 543-214 a R. 543-224 del Código del Medio Ambiente] (JORF n.º 0111 de 14 de mayo de 2014).

equivalente a la suma de las ayudas a la continuidad de las actividades de valorización de residuos (S_{npvm}), de valorización energética (S_{npve}) y de eliminación (S_{npe}) ($S_{np} = S_{npvm}$,+ S_{npve} + S_{npe}). La ayuda a la continuidad de las actividades de valorización de residuos (S_{npvm}) se calcula aplicando a las «toneladas de residuos clasificados que han sido objeto de una valorización (reutilización + reciclado + otras formas de valorización de residuos)» un coeficiente fijado en 65 euros por tonelada.

22. El arrêté du 19 septembre 2017 portant modification de l'arrêté de 2014 (Orden Ministerial de 19 de septiembre de 2017 por la que se modifica la Orden Ministerial de 2014; en lo sucesivo, «Orden Ministerial controvertida»)[8] procedió a la revalorización del importe de la ayuda a la continuidad. A tenor del artículo 1 de esta Orden Ministerial, el coeficiente de 65 euros por tonelada fijado en la Orden Ministerial de 2014, relativo a la ayuda a la continuidad de la actividad de valorización de residuos (S_{npvm}), será de 82,5 euros por tonelada por lo que respecta a las ayudas que se abonen a partir del 1 de enero de 2018.

II. Litigio principal y cuestión prejudicial

23. En noviembre de 2017, Eco TLC interpuso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado) un recurso de anulación contra la Orden Ministerial controvertida. Eco TLC alega, entre otras cosas, que dicha Orden Ministerial establece una medida constitutiva de una nueva ayuda de Estado ilegal, en la medida en que no fue previamente notificada a la Comisión, contraviniendo el artículo 107 TFUE, apartado 1.

24. A este respecto, el tribunal remitente señala, en primer lugar, por un lado, que ningún comercializador de productos textiles ha puesto en marcha un sistema individual de reciclaje y tratamiento de residuos y, por otro, que Eco TLC es el único organismo ecológico autorizado por los poderes públicos en el sector de los textiles.

25. En segundo lugar, el tribunal remitente precisa que el baremo de las ayudas financieras abonadas a los operadores de clasificación de residuos por Eco TLC fue fijado mediante la Orden Ministerial de 2014 en relación con los objetivos de valorización de residuos y de la contratación de personas socialmente desfavorecidas. Hace constar que, de conformidad con dicha Orden Ministerial, Eco TLC debe modular el importe de las contribuciones que deban percibirse de los comercializadores de manera que se limite al estrictamente necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones, a saber, el pago de las ayudas financieras a los operadores de clasificación de residuos con arreglo al baremo establecido por dicha Orden Ministerial y la realización de diversas campañas de sensibilización y de prevención, sin poder obtener ni beneficios ni pérdidas, ni emprender actividades en otros ámbitos.

26. En tercer y último lugar, el tribunal remitente señala que un funcionario de inspección, nombrado por el Estado, asiste a las reuniones del Consejo de Administración de Eco TLC, pero sin derecho a voto, y es informado acerca de las condiciones de las inversiones financieras que prevé realizar la sociedad antes de su aprobación por el Consejo de Administración, donde puede exigir que se le facilite toda la documentación relativa a la gestión financiera de la sociedad para, en caso de incumplimiento de las reglas de buena gestión financiera, informar de ello a las autoridades competentes del Estado, las cuales pueden imponer sanciones de hasta 30 000 euros o incluso declarar la suspensión o la revocación de la autorización. Indica asimismo que, con estas salvedades, Eco TLC determina libremente su modo de gestión y que, en particular, los fondos destinados al pago de las contribuciones no están sujetos a ninguna obligación de depósito específica.

8 JORF de 4 de octubre de 2017, texto n.º 5.

27. En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado), al ser determinante para la resolución del litigio de que conoce la cuestión de la compatibilidad del sistema controvertido con el artículo 107 TFUE, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Debe interpretarse el artículo 107 [TFUE] en el sentido de que constituye una ayuda estatal con arreglo a lo dispuesto en este artículo un sistema […] con arreglo al cual un organismo ecológico privado sin ánimo de lucro, titular de una habilitación expedida por las autoridades públicas, cobra a quienes comercialicen una categoría específica de productos y suscriban con él un convenio al efecto unas contribuciones financieras como contraprestación del servicio consistente en encargarse por cuenta de estos del tratamiento de los residuos derivados de tales productos y abona a los operadores encargados de las actividades de clasificación y valorización de dichos residuos unas subvenciones cuya cuantía determina la resolución de habilitación en función de objetivos de carácter medioambiental y social?»

III. Análisis jurídico

28. Mediante su cuestión prejudicial, el Conseil d'État (Consejo de Estado) pregunta al Tribunal de Justicia si debe interpretarse el artículo 107 TFUE, apartado 1, en el sentido de que un sistema de responsabilidad ampliada de los comercializadores, como el sistema establecido por el Derecho francés para los productos textiles, establece una medida constitutiva de una ayuda de Estado en el sentido de dicho artículo.

29. Con el fin de responder a esta cuestión, estimo necesario, ante todo, presentar brevemente los elementos principales del sistema que es objeto de la cuestión prejudicial, tal como los ha expuesto el tribunal remitente y, a continuación, formular algunas observaciones de carácter preliminar.

A. El sistema francés de responsabilidad ampliada de los comercializadores de productos textiles

30. De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el sistema de responsabilidad ampliada de los comercializadores establecido en Francia en relación con los productos textiles se caracteriza por los elementos que se indican a continuación.

31. En primer lugar, los comercializadores de productos textiles están sujetos a la obligación legal de contribuir o proveer lo necesario para el reciclado y el tratamiento de los residuos derivados de estos productos. Pueden *de iure* optar entre aportar contribuciones financieras a un organismo ecológico autorizado por los poderes públicos que con las contribuciones de aquellos retribuye a los operadores de clasificación de residuos, o bien poner en marcha un sistema individual de reciclaje y tratamiento de dichos residuos, que debe ser igualmente aprobado por la Administración pública.[9]

32. No obstante, de los autos se desprende que ningún comercializador de productos textiles ha puesto en marcha un sistema individual y que todos los comercializadores de este sector han optado por adherirse al único organismo ecológico que ha sido constituido y autorizado, esto es, Eco TLC.

9 Véase el punto 11 de las presentes conclusiones.

33. En segundo lugar, el Código del Medio Ambiente y el pliego de condiciones que, de conformidad con dicho Código, figura como anexo de la Orden Ministerial que concede la autorización —en el caso de autos, la Orden Ministerial de 2014— regulan con detalle las actividades del organismo ecológico que se derivan de las tareas para las que están autorizados. A tenor de dicho pliego de condiciones, el objetivo principal del organismo ecológico autorizado es cumplir las obligaciones que incumben a los comercializadores en virtud de la responsabilidad ampliada del productor, y contribuir a la continuidad y al desarrollo del sector textil.

34. En tercer lugar, para desempeñar su misión, el organismo ecológico percibe contribuciones financieras de los comercializadores de productos textiles (en lo sucesivo, «contribuciones entrantes»). El propio organismo ecológico determina el importe de estas contribuciones (en lo sucesivo, «baremo entrante») [10] fijando su importe en el nivel necesario para cumplir su obligación de abonar las ayudas financieras a los operadores de clasificación de residuos y para sufragar sus gastos de explotación. El organismo ecológico debe utilizar las contribuciones entrantes que haya percibido en su totalidad para ejecutar sus cometidos y para hacer frente a los gastos de explotación correspondientes, puesto que ejerce las actividades autorizadas sin ánimo de lucro.

35. En cuarto lugar, el organismo ecológico celebra un convenio con los operadores de clasificación de residuos que cumplen los requisitos establecidos y les retribuye, «en una fase posterior», con ayudas financieras de acuerdo con la cantidad de toneladas de residuos textiles clasificados. El pliego de condiciones que figura como anexo de la Orden Ministerial de 2014 establece que la ayuda financiera que deba abonarse a los operadores de clasificación de residuos está integrada por tres componentes: en primer lugar, la ayuda a la continuidad de la actividad de gestión de residuos derivados de los productos textiles, que contribuye a sufragar los gastos de esta gestión; en segundo lugar, la ayuda a la clasificación de residuos y, en tercer lugar, la ayuda al desarrollo de este sector. El pliego de condiciones, en su anexo III, determina, asimismo, de acuerdo con los objetivos medioambientales y sociales, los métodos de cálculo del importe de las ayudas financieras abonadas a los operadores de clasificación de residuos, así como el baremo aplicable (en lo sucesivo, «baremo saliente»). [11]

36. En quinto lugar, el organismo ecológico acoge en su Consejo de Administración a un funcionario de inspección nombrado por el Estado. Dicho inspector puede asistir a las reuniones del Consejo de Administración del organismo ecológico, pero sin derecho de voto, es informado acerca de las condiciones de las inversiones financieras que prevé realizar la sociedad antes de su aprobación por el Consejo de Administración, y puede exigir que se le facilite toda la documentación relativa a la gestión financiera de la sociedad para, en caso de incumplimiento de las reglas de buena gestión financiera, informar de ello a las autoridades públicas competentes, las cuales pueden imponer sanciones o incluso declarar la suspensión o la revocación de la autorización.

37. Además, el organismo ecológico debe presentar periódicamente a los ministerios competentes en materia de autorizaciones informes relativos a la marcha de sus actividades y el cumplimiento de sus obligaciones y previsiones financieras. Debe facilitar cualesquiera otros documentos e información que soliciten los ministros competentes.

B. Observaciones preliminares

38. En este contexto, me parece oportuno aclarar, con carácter preliminar, el alcance de la cuestión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado).

10 Véase el punto 15 de las presentes conclusiones.

11 Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

39. En efecto, si los comercializadores de productos textiles optan por cumplir su obligación legal de proveer lo necesario para el tratamiento de residuos derivados de estos productos mediante un organismo ecológico autorizado, el sistema cuyos elementos principales acabo de exponer prevé dos tipos de transferencias financieras: por un lado, las contribuciones entrantes pagadas al organismo ecológico por los comercializadores de productos textiles y, por otro, las ayudas financieras salientes entregadas por el organismo ecológico a los operadores de clasificación de residuos adheridos.

40. Ahora bien, de la resolución de remisión, así como de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, se desprende que, si bien la cuestión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado) versa sobre el sistema controvertido considerado en su conjunto, las dudas del tribunal remitente en cuanto a la interpretación del artículo 107 TFUE, apartado 1, se refieren a las transferencias económicas salientes del sistema. En este sentido, la cuestión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado) tiene por objeto, en esencia, dilucidar si las ayudas financieras abonadas a los operadores de clasificación de residuos, determinadas de acuerdo con el baremo saliente, establecido en la Orden Ministerial de 2014 y modificado por la Orden Ministerial controvertida, constituyen una ayuda de Estado cuyos beneficiarios son los operadores de clasificación de residuos. En cambio, el Conseil d'État (Consejo de Estado) no alberga duda alguna sobre la posible calificación como ayuda de las contribuciones entrantes pagadas al organismo ecológico. [12] Es, pues, en este sentido en el que, en mi opinión, debe entenderse la cuestión prejudicial.

41. A este respecto, debe recordarse que la calificación de «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, supone que concurren cuatro requisitos, a saber, que existe una intervención del Estado o mediante fondos estatales, que esa intervención puede afectar a los intercambios entre los Estados miembros, que confiere una ventaja a su beneficiario y que falsea o amenaza con falsear la competencia. [13]

42. Además, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de ayuda de Estado, tal como se define en el Tratado, tiene carácter jurídico y debe interpretarse basándose en elementos objetivos. [14]

43. No obstante, considero oportuno recordar igualmente que, según la jurisprudencia, la función del Tribunal de Justicia, cuando se le plantea una cuestión prejudicial, su función consiste en proporcionar una aclaración al órgano jurisdiccional nacional acerca del alcance de las normas del Derecho la Unión para que este pueda aplicar correctamente dichas normas a los hechos de los que conoce el referido órgano, y no en efectuar por sí mismo dicha aplicación, puesto que no dispone necesariamente de todos los elementos indispensables a este respecto. [15]

44. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que los órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para interpretar y aplicar el concepto de «ayuda de Estado» y, en los procedimientos de que conozcan, les corresponde verificar que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 1. [16]

12 A este respecto, la Comisión ha puesto de relieve que el Conseil d'État (Consejo de Estado) ha precisado en su jurisprudencia que las contribuciones de los comercializadores a un organismo ecológico son la contraprestación directa al servicio prestado y que, por lo tanto, no pueden considerarse un pago equiparable a una tasa o a un impuesto establecido por los poderes públicos y, por consiguiente, no constituyen un recurso estatal [véase Conseil d'État (Consejo de Estado), sentencias de 11 de julio de 2011, n.º 346698, y de 28 de diciembre de 2017, n.º 408425, FR:CECHS:2017:408425.20171228].

13 Véanse, en particular, las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), apartado 40; de 21 de diciembre de 2016, Comisión/World Duty Free Group SA y otros (C-20/15 P y C-21/15 P, EU:C:2016:981), apartado 53, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 46 y jurisprudencia citada.

14 Véase, en particular, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión (C-487/06 P, EU:C:2008:757), apartado 111.

15 Véanse la sentencia de 21 de junio de 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363), apartado 15, así como las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Association Vent De Colère! y otros (C-262/12, EU:C:2013:469), punto 24, y del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:38), punto 16.

16 Véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644), apartado 39, y de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742), apartado 22.

45. Así pues, teniendo en cuenta esta «división de tareas» [17] entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, efectuaré un examen, atendiendo a los elementos obrantes en autos, de cada uno de los criterios acumulativos del concepto de ayuda de Estado indicados en el punto 41 de las presentes conclusiones. Con todo, corresponderá al tribunal remitente, que dispone de los datos y la información fáctica necesaria para realizar un análisis completo, adoptar la decisión final sobre la posible calificación de «ayuda de Estado» del sistema controvertido, a la luz de las orientaciones sobre el significado y alcance del artículo 107 TFUE, apartado 1, que el Tribunal de Justicia le haya proporcionado.

C. Sobre la existencia de una intervención del Estado o mediante fondos estatales

46. Según reiterada jurisprudencia, para que unas ventajas puedan ser calificadas de «ayudas» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, es necesario, por una parte, que sean otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales y, por otra, que sean imputables al Estado. [18]

47. Por cuanto atañe al requisito de imputabilidad al Estado del sistema en cuestión, de la jurisprudencia se desprende que, a efectos de apreciar tal imputabilidad, debe analizarse si las autoridades públicas intervinieron en la adopción de esa medida. [19]

48. Pues bien, en el caso de autos, la imputabilidad al Estado del sistema de responsabilidad ampliada de los comercializadores de productos textiles no deja lugar a dudas. Como se desprende de los puntos 10 y siguientes de las presentes conclusiones, dicho sistema fue creado por el Estado a través del Código del Medio Ambiente y de órdenes ministeriales que desarrollaron sus disposiciones, en particular la Orden Ministerial de 2014 y la Orden Ministerial controvertida. El sistema controvertido debe considerarse, pues, imputable al Estado.

49. En cambio, la cuestión de si los recursos que el organismo ecológico utiliza para abonar las ayudas financieras a los operadores de clasificación de residuos deben calificarse de «fondos estatales» es la cuestión más compleja del presente asunto.

50. Para analizar esta cuestión considero útil, en primer lugar, recordar los principios consagrados en la jurisprudencia en relación con el concepto de «fondos estatales» y, a continuación, examinar el sistema en cuestión a la luz de los principios jurisprudenciales expuestos.

1. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al concepto de fondos estatales

51. De entrada, ha de recordarse que, según la jurisprudencia, únicamente las ventajas concedidas directa o indirectamente mediante fondos estatales o que constituyan una carga adicional para el Estado deben considerarse ayudas a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1. En efecto, de los propios términos de esta disposición y de las reglas de procedimiento establecidas por el artículo 108 TFUE se deduce que las ventajas concedidas por otros medios que no sean fondos estatales no están comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones de que se trata. [20]

17 En este sentido, véanse las conclusiones del Abogado General Wahl en el asunto Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:38), punto 17.

18 Véanse, en particular, las sentencias de 13 de septiembre de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), apartado 20 y jurisprudencia citada, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 47.

19 Véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de septiembre de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), apartado 21 y jurisprudencia citada, de y 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 48.

20 Sentencias de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160), apartado 58, y de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), apartado 99 y jurisprudencia citada.

52. Además, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la prohibición expresada en el artículo 107 TFUE, apartado 1, incluye tanto las ayudas otorgadas directamente por el Estado o mediante fondos estatales como las otorgadas por organismos públicos o privados creados o designados por él para gestionar la ayuda. [21]

53. La distinción que establece esta norma entre las «ayudas otorgadas por los Estados» y las ayudas otorgadas «mediante fondos estatales» no significa que todas las ventajas otorgadas por un Estado constituyan ayudas, tanto si se financian con fondos estatales como si no, pues su único objeto es incluir en dicho concepto las ventajas concedidas directamente por el Estado, así como las otorgadas por medio de organismos públicos o privados, designados o instituidos por el Estado. [22]

54. La inclusión de ventajas concedidas a través de organismos distintos del Estado en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, pretende salvaguardar el efecto útil de la prohibición de las ayudas de Estado. [23] En efecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que el Derecho de la Unión no puede admitir que el mero hecho de crear instituciones autónomas encargadas de la distribución de ayudas permita eludir las normas relativas a las ayudas de Estado. [24]

55. Asimismo, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, para poder concluir que la ventaja concedida a una o varias empresas constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, no siempre es necesario acreditar la existencia de una transferencia de fondos estatales. [25]

56. El artículo 107 TFUE, apartado 1, comprende, en efecto, todos los medios económicos que las autoridades públicas pueden efectivamente utilizar para apoyar a las empresas, independientemente de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio del Estado. Aun cuando las cantidades correspondientes a la medida de ayuda de que se trate no estén de manera permanente en poder de la Hacienda Pública, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por lo tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique de «fondos estatales». [26]

57. Dicho con otras palabras, los fondos pueden ser calificados de «fondos estatales» cuando, pese a proceder de particulares, son recaudados por el Estado, en nombre del Estado, o en virtud de la intervención del Estado y se ponen a disposición de las autoridades nacionales competentes facultadas para decidir sobre su uso definitivo. [27]

21 Véase, entre muchas, la sentencia de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 50 y jurisprudencia citada.

22 Sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 53 y jurisprudencia citada.

23 Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto ENEA (C-329/15, EU:C:2017:233), punto 68 y jurisprudencia citada.

24 Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), apartado 23; de 9 de noviembre de 2017, Comisión/TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836), apartado 45, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 51.

25 Sentencias de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294), apartado 36; de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), apartado 109; de 30 de mayo de 2013, Doux Élevage y Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348), apartado 34, y de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 55.

26 Véanse, entre muchas, las sentencias de 13 de septiembre de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671) [apartado 25] y jurisprudencia citada; de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 57, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 53.

27 Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:38), punto 25.

58. Más concretamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que los fondos que se nutren de cotizaciones obligatorias impuestas por la legislación del Estado y se gestionan y distribuyen conforme a dicha legislación han de considerarse como fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, aun cuando sean gestionados por entidades distintas de la autoridad pública. [28]

59. El elemento decisivo, a este respecto, lo constituye el hecho de que tales entidades están encargadas por el Estado de gestionar un recurso estatal, y no tienen solamente una obligación de compra utilizando sus propios recursos financieros. [29]

60. No obstante, el Tribunal de Justicia ha aclarado igualmente a este respecto que, para demostrar si la ventaja concedida al beneficiario grava el presupuesto estatal, debe comprobarse si existe un vínculo suficientemente directo entre, por una parte, esa ventaja y, por otra, una disminución del referido presupuesto, incluso un riesgo económico suficientemente concreto de cargas que lo graven. [30]

2. Sobre la calificación de «fondos estatales» de los fondos utilizados por un organismo ecológico para pagar las ayudas financieras a los operadores de clasificación de residuos con arreglo al sistema controvertido

61. Es a la luz de los principios jurisprudenciales expuestos en la sección anterior como procede apreciar si, en el caso de autos, deben ser calificados de «fondos estatales» los fondos que utiliza un organismo ecológico como Eco TLC, con arreglo al sistema que se cuestiona ante el Conseil d'État (Consejo de Estado), para abonar las ayudas financieras a los operadores de clasificación de residuos.

62. A este respecto, ha de observarse de antemano que dicho sistema no es equiparable a ninguno de los regímenes que el Tribunal de Justicia ha examinado en su jurisprudencia, bastante abundante, relativa al concepto de fondos estatales.

63. En este sentido, este sistema es distinto de los regímenes que establecen obligaciones de compra de electricidad a empresas privadas, de acuerdo con las medidas nacionales de ayuda a la energía procedente de fuentes renovables, respecto a los cuales el Tribunal de Justicia, en los asuntos PreussenElektra [31] y ENEA, [32] declaró que no constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. [33] Sin embargo, dicho sistema también es distinto de los regímenes

28 Véanse las sentencias de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros (C-262/12, EU:C:2013:851), apartado 25; de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 58, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 54 y jurisprudencia citada.

29 Véanse las sentencias de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 59, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 55 y jurisprudencia citada.

30 Véase la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 60. En este sentido, véanse asimismo las sentencias de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros Comisión/Francia y otros (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), apartado 109; de 9 de octubre de 2014, Ministerio de Defensa y Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262), apartado 47; de 14 de enero de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), apartado 34, y 16 de abril de 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), apartado 19.

31 Sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160).

32 Sentencia de 13 de septiembre de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671).

33 En estos asuntos, el Tribunal de Justicia señaló que las empresas privadas sujetas a la obligación de comprar a precios mínimos fijos la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables no estaban encargadas por el Estado miembro en cuestión de gestionar un recurso estatal, sino que tenían una obligación de compra utilizando sus propios recursos financieros. A este respecto, véanse las sentencias de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros (C-262/12, EU:C:2013:851), apartados 34 y 35, y de 13 de septiembre de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), apartado 30. En la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), el Tribunal de Justicia concluyó, en un procedimiento de casación, que ni el Tribunal General ni la Comisión habían logrado acreditar su conclusión de que el régimen de apoyo a la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables en cuestión implicaba fondos estatales y constituía, por lo tanto, una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

nacionales establecidos en el sector de la energía que el Tribunal de Justicia ha analizado en otros asuntos, tales como Essent Netwerk Noord y otros,[34] Association Vent De Colère![35] y Achema[36] y respecto a los que, en cambio, declaró que los fondos de que se trataba podían considerarse como fondos estatales en el sentido de la citada disposición.

64. El sistema francés de responsabilidad ampliada de los comercializadores de productos textiles tampoco es comparable a las medidas examinadas por el Tribunal de Justicia en los asuntos Pearle y otros[37] y Doux Élevage,[38] respecto a las cuales el Tribunal de Justicia declaró que no constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Aquellos asuntos tenían por objeto el pago de unas contribuciones obligatorias impuestas a ciertas empresas establecidas por ley y recaudadas y administradas por entidades a las que el Estado había concedido algunas facultades. Sin embargo, dichas contribuciones se habían establecido a iniciativa de empresas privadas que decidían también sobre su uso definitivo y no debían utilizarse para promover objetivos de interés público definidos por las autoridades públicas.[39]

65. No obstante, todos estos asuntos proporcionan una serie de referencias para apreciar, a partir de un análisis global de los diferentes elementos que caracterizan el sistema nacional controvertido, si los fondos en cuestión deben calificarse de «fondos estatales».

66. En el caso de autos, se trata concretamente de contribuciones que abonan empresas sujetas a la obligación legal de proveer lo necesario para el tratamiento de residuos a una entidad privada autorizada por el Estado, la cual las transfiere a operadores que, en la medida en que cumplan determinados requisitos, han celebrado un convenio con esta entidad privada.

67. En este contexto, basándome en las referencias jurisprudenciales antes citadas, abordaré en primer lugar la cuestión del carácter obligatorio de las contribuciones entrantes pagadas por los comercializadores de productos textiles al organismo ecológico. En segundo lugar, analizaré el nivel de control que la autoridad pública ejerce sobre el organismo ecológico y sobre los fondos de conformidad con el sistema nacional en cuestión. En tercer lugar, examinaré la cuestión de la existencia de un vínculo suficientemente directo entre la supuesta ventaja y una disminución, cuando menos previsible, del presupuesto del Estado.

a) Sobre el carácter obligatorio de las contribuciones pagadas por los comercializadores al organismo ecológico

68. Como se desprende de la jurisprudencia citada en el punto 58 de las presentes conclusiones, los fondos que se nutren de contribuciones obligatorias impuestas por la legislación del Estado han de considerarse como fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

69. Se suscita, por consiguiente, la cuestión de apreciar el posible carácter obligatorio de las contribuciones entrantes pagadas por los comercializadores de productos textiles al organismo ecológico.

34 Sentencia de 17 de julio de 2008, Essent Netwerk Noord y otros (C-206/06, EU:C:2008:413). Dicho asunto tenía por objeto un impuesto que consistía en un suplemento de la tarifa del transporte de electricidad.

35 Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Asociación Vent De Colère! (C-262/12, EU:C:2013:851). El citado asunto tenía también por objeto una obligación legal de compra de electricidad.

36 Sentencia de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407). El asunto tenía por objeto una obligación de contribución a los servicios de interés público en el sector de la electricidad.

37 Sentencia de 15 de julio de 2004, Pearle y otros (C-345/02, EU:C:2004:448).

38 Sentencia de 30 de mayo de 2013, Doux Élevage y Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348).

39 A este respecto, véase también el punto 30 de las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:38).

70. A este respecto, de los puntos 10 y 11 de las presentes conclusiones se desprende que, con arreglo a lo dispuesto en el Código del Medio Ambiente, los comercializadores de productos textiles están obligados a proveer lo necesario para el tratamiento de los residuos derivados de dichos productos. Existe, por lo tanto, una obligación legal a su cargo en este sentido, la cual, por otro lado, se deriva de una norma de la Unión, esto es, la Directiva 2008/98.

71. Sin embargo, las disposiciones pertinentes de dicho Código ofrecen a dichos comercializadores una alternativa para cumplir esta obligación legal: o bien ponen en marcha un sistema individual de reciclaje y tratamiento de dichos residuos, o bien se adhieren a un organismo ecológico al que transmiten su obligación legal a cambio de una contribución. Es, pues, en el supuesto de que un comercializador decida adherirse a un organismo ecológico cuando la contribución a dicha entidad adquiere para él un carácter legalmente obligatorio a efectos de cumplir la obligación legal que le incumbe de proveer lo necesario para el tratamiento de los residuos.

72. En tal contexto, a la vista de la alternativa que la ley ofrece a los comercializadores, es obligado observar que las contribuciones de los comercializadores de productos textiles a favor de Eco TLC no son obligatorias *de iure*.

73. Sin embargo, en sus observaciones, la Comisión considera oportuno preguntarse si no debe entenderse que una contribución que es obligatoria *de facto* produce los mismos efectos que una contribución obligatoria *de iure*. Según dicha institución, si se estimara que las contribuciones que los comercializadores pagan a Eco TLC, único organismo ecológico autorizado en Francia en el sector de los productos textiles, son obligatorias *de facto*, por cuanto la alternativa de establecer un sistema individual es «puramente teórica, por ser inviable en la práctica», los fondos recaudados por concepto de estas contribuciones deben ser calificados de «fondos estatales». [40]

74. A este respecto, soy consciente de la exigencia, señalada por la Comisión en sus observaciones, de no excluir del concepto de ayuda de Estado las situaciones en las que un Estado miembro ofrezca una alternativa puramente teórica. En efecto, en tales situaciones, existe el riesgo de que los Estados miembros, al plantear a tales operadores en su normativa interna una disyuntiva *de iure* existente, pero *de facto* inviable, eludan la disciplina de la Unión en materia de ayudas de Estado.

75. No obstante, considero que el análisis que eventualmente lleve a concluir que la alternativa legal que se ofrece en la normativa nacional es «puramente teórica» debido a su inviabilidad debe ser necesariamente harto riguroso, pues, de no ser así, se deja margen a la arbitrariedad.

76. Para efectuar tal análisis, en mi opinión, es necesario comprobar, en primer lugar, si desde el punto de vista jurídico existe realmente una alternativa. Dicha comprobación podría no ser necesaria, por ejemplo, en caso de que las autoridades no hubieran establecido un marco jurídico que permitiera escoger entre las dos opciones. Ahora bien, en el caso de autos, parece que, si bien supuestamente con demora, se ha establecido un marco normativo con el fin de permitir la creación de sistemas individuales de reciclaje y tratamiento de residuos derivados de los productos textiles. [41]

40 A este respecto, ha de señalarse que, en sus conclusiones relativas al asunto pendiente ante el Conseil d'État (Consejo de Estado) (asunto n.º 416103), el *rapporteur public*, Sr. Louis Dutheillet de Lamothe, estimó que la posibilidad de que los comercializadores establezcan su propio proceso de reciclado es «puramente teórica».

41 Arrêté du 19 septembre 2017 relatif à la procédure d'approbation et portant cahier des charges des systèmes individuels de la filière des déchets issus des produits textiles d'habillement, du linge de maison et des chaussures, en application des articles L. 541-10-3 et R. 543-217 à R. 543-224 du code de l'environnement (Orden Ministerial de 19 de septiembre de 2017 relativa al procedimiento de autorización y por la que se establece el pliego de condiciones aplicable a los sistemas individuales de gestión de los residuos procedentes de los productos textiles de ropa de vestir, ropa del hogar y calzado, con arreglo a los artículos R. 541-10-3 y R. 543-217 a R. 543-224 del Código de Medio Ambiente) (JORF n.º 0226 de 27 de septiembre de 2017).

77. En segundo lugar, para que una vía alternativa sea «puramente teórica por ser inviable en la práctica», no basta con que sea simplemente más gravosa o menos ventajosa desde el punto de vista económico. Dicha vía debe ser tan gravosa o complicada que deba considerarse *de facto* inviable.

78. En tercer lugar, antes de concluir que la existencia de una alternativa jurídica es puramente teórica, han de tenerse en cuenta todas las opciones de que disponen los operadores interesados. Así, por ejemplo, en el caso de autos, no cabe excluir que, aun cuando la puesta en marcha de un sistema individual sea *de facto* imposible, los comercializadores puedan crear un organismo ecológico distinto de Eco TLC para cumplir su obligación de proveer lo necesario para el tratamiento de residuos.[42] En caso de que los comercializadores puedan plantearse tal vía como alternativa,[43] en el análisis debe tomarse en consideración la existencia de una alternativa de este tipo antes de que pueda concluirse que la opción que se ofrece a estos comercializadores como alternativa al pago de las contribuciones a Eco TLC es «puramente hipotética».

79. En cualquier caso, considero que los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no proporcionan todos los datos fácticos necesarios para realizar tal apreciación de forma concluyente. Corresponde, pues, al tribunal remitente, partiendo de las indicaciones que le proporcione el Tribunal de Justicia, determinar si las contribuciones de los comercializadores de productos textiles a Eco TLC pueden tener carácter obligatorio. En caso de que el tribunal remitente concluya que no es así, los fondos de que se trata no deben calificarse de fondos estatales.

b) Sobre el control público de los organismos ecológicos y de los fondos

80. De la jurisprudencia citada en los puntos 56 y 59 de las presentes conclusiones se desprende que, para determinar si los fondos que se nutren de contribuciones obligatorias impuestas por la legislación de un Estado pueden quedar comprendidos en el concepto de ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, resulta determinante comprobar si la entidad pública que gestiona tales contribuciones de conformidad con esta legislación ha recibido del Estado el encargo de gestionar fondos estatales. Para ser calificados de «fondos estatales», no es necesario que los fondos pertenezcan de modo permanente al patrimonio del Estado, sino que basta con que permanezcan constantemente bajo control público y, por lo tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes.

81. Así pues, en el caso de autos, a la luz de esta jurisprudencia, ha de comprobarse si el Estado ha encargado a Eco TLC gestionar recursos que permanecen constantemente bajo el control público y, por lo tanto, a disposición de las autoridades nacionales.

82. A este respecto, en primer lugar, en lo tocante a la naturaleza de la entidad distinta de la autoridad pública que gestiona los fondos, ha de señalarse que en el presente asunto no cabe duda alguna de que Eco TLC no es una entidad pública, sino una sociedad privada, constituida por operadores privados, cuyas relaciones se rigen por el Derecho privado.

83. Desde esta perspectiva, las circunstancias del presente asunto parecen más cercanas a las de los asuntos que dieron lugar a las sentencias Pearle y otros y Doux Élevage,[44] en los que el Tribunal de Justicia descartó la calificación de «recursos estatales» de fondos gestionados por operadores privados, que a las que concurren en los asuntos que dieron lugar a las sentencias Association Vent De Colère![45]

42 Tal posibilidad fue abordada por el *rapporteur public*, Sr. Louis Dutheillet de Lamothe, en sus conclusiones citadas en la nota 40 de las presentes conclusiones, al analizar el interés de Eco TLC en ejercitar la acción ante el Conseil d'État (Consejo de Estado).

43 Procede aclarar que menciono esta posibilidad únicamente a título de ejemplo, pues partiendo de los datos incompletos de que dispongo, se trata de un supuesto meramente especulativo. Corresponde al tribunal remitente comprobar si existe realmente o no tal posibilidad.

44 Sentencias de 15 de julio de 2004, Pearle y otros (C-345/02, EU:C:2004:448), y de 30 de mayo de 2013, Doux Élevage y Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348), véanse los apartados 31 y 33.

45 Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros (C-262/12, EU:C:2013:851).

y Achema,[46] en los que el Tribunal de Justicia reconoció la naturaleza de fondos estatales de los fondos en cuestión. Sin embargo, el presente asunto se distingue de dichos asuntos Pearle y otros y Doux Élevage antes mencionados por la circunstancia, ciertamente no desdeñable, de que, como se ha expuesto en el punto 64 de las presentes conclusiones, en esos dos asuntos los fondos no se utilizaban para perseguir objetivos de interés público, sino objetivos fijados por los operadores privados en cuestión.[47]

84. En segundo lugar, conforme a los principios jurisprudenciales recordados en el punto 80 de las presentes conclusiones, procede comprobar, sin embargo, si puede considerarse que los fondos que un organismo ecológico utiliza para pagar las ayudas financieras a los operadores de clasificación de residuos con arreglo al sistema controvertido permanecen constantemente bajo control público.

85. A este respecto, ha de señalarse que las contribuciones controvertidas son abonadas por entidades privadas (los comercializadores) a una entidad privada (Eco TLC) que las transfiere a otras entidades privadas (los operadores de clasificación de residuos). Las contribuciones mantienen, por consiguiente, su carácter privado durante todo su curso.[48] El mecanismo creado por el sistema en cuestión no implica ninguna transferencia directa o indirecta de fondos estatales, pues los fondos constituidos por el pago de dichas contribuciones no pasan nunca por los presupuestos del Estado o por otra entidad pública y nunca pasan a manos de los poderes públicos.[49] Por lo demás, los poderes públicos no han tenido en ningún momento acceso efectivo a dichos fondos.[50]

86. Además, en caso de impago, el organismo ecológico debe seguir, para obtener su cobro, el procedimiento judicial civil o mercantil ordinario, careciendo de cualquier prerrogativa de carácter estatal.[51]

87. Sin embargo, aun careciendo de acceso a estos fondos, las autoridades públicas desempeñan un papel importante en la adscripción de dichos fondos y la determinación de su importe, lo que ha llevado a la Comisión a considerar, en sus observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, que el Estado mantiene, en esencia, un estrecho control sobre su curso financiero.[52]

88. En este contexto, en tercer lugar, ha de comprobarse si, aun no teniendo acceso a estos fondos, las autoridades públicas controlan dichos fondos en la medida en que ostentan la facultad de disponer de ellos.

46 Sentencia de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407).

47 El sistema examinado en el presente asunto también es distinto del examinado en el asunto Essent Netwerk Noord, en el que, pese a que la entidad distinta de la autoridad pública era una sociedad privada, había sido encargada por la ley de recaudar un impuesto [véase la sentencia de 17 de julio de 2008, Essent Netwerk Noord y otros (C-206/06, EU:C:2008:413), apartados 67 y 68]. No es esto lo que sucede en el presente asunto, por cuanto las contribuciones de los comercializadores no son un impuesto (véase el punto 106 de las presentes conclusiones).

48 En este sentido, véase la sentencia de 30 de mayo de 2013, Doux Élevage y Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348), apartado 32.

49 En este sentido, véanse las sentencias de 30 de mayo de 2013, Doux Élevage y Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348), apartado 32; de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros (C-262/12, EU:C:2013:851), apartados 28 a 33, y de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 85.

50 Véase a este respecto la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 81.

51 En este sentido, véase la sentencia de 30 de mayo de 2013, Doux Élevage y Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348), apartado 32.

52 En el mismo sentido se expresó el *rapporteur public*, Sr. Louis Dutheillet de Lamothe, en sus conclusiones citadas en la nota 40 de las presentes conclusiones.

89. En cuanto al criterio que debe aplicarse para efectuar tal apreciación, de la jurisprudencia se desprende que no basta con que los elementos pertinentes del sistema de que se trate se limiten a evidenciar una influencia efectiva del Estado sobre los mecanismos que establece dicho sistema. En cambio, es necesario que estos elementos permitan concluir que el Estado tiene la facultad de disponer de los fondos gestionados y administrados por la entidad distinta de las autoridades públicas. [53]

90. En este sentido, es esencial considerar el grado de autonomía de que goza sobre los fondos la entidad distinta que los gestiona en virtud de la normativa nacional. En particular, ha de comprobarse si la normativa controvertida en el asunto principal confiere a la autoridad competente la facultad de dirigir o de influir en la administración de los fondos, y ha de evaluarse igualmente el tipo y el grado de control que ejercen las autoridades públicas sobre dicha entidad distinta. [54]

91. En este contexto, me parece pertinente formular las siguientes consideraciones en relación con el sistema controvertido.

92. En primer lugar, por cuanto atañe a la iniciativa del pago de las contribuciones, si bien es cierto que su utilización persigue objetivos políticos concretos, fijados y definidos por las autoridades públicas [55] y que la obligación de proveer lo necesario para el tratamiento de los residuos emana directamente del Estado, la iniciativa de abonar las contribuciones no emana directamente del Estado, sino de la decisión de los comercializadores de adherirse al organismo ecológico. [56]

93. En segundo lugar, en lo que respecta a la adscripción de los fondos exclusivamente a los objetivos fijados por la autoridad pública, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, si bien es uno de los criterios que han de tenerse en cuenta, [57] no basta por sí solo para concluir que el Estado pueda disponer de ellos, en el sentido de la jurisprudencia citada en el punto 56 de las presentes conclusiones. [58] En cambio, el Tribunal de Justicia ha afirmado que el principio legal de adscripción exclusiva de los fondos de que se trate más bien demuestra, a falta de cualquier otro elemento en sentido contrario, precisamente que el Estado no puede disponer de estos fondos, es decir, decidir una adscripción distinta de la prevista por la normativa en cuestión. [59]

94. En tercer lugar, por cuanto se refiere al grado de autonomía sobre los fondos de que goza el organismo ecológico, en el caso de autos resulta indudable que el Estado conserva una cierta influencia sobre las transferencias financieras relativas a estos fondos. En efecto, al determinar el «baremo saliente», ejerce una influencia decisiva sobre el importe de las ayudas financieras abonadas a los operadores de clasificación de residuos. Además, el «baremo entrante», que determina las contribuciones que deben abonar los comercializadores al organismo ecológico, depende en gran medida de dichos importes, pues el organismo ecológico debe desarrollar sin ánimo de lucro las actividades para cuyo desempeño ha sido autorizado.

53 Véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 75.

54 A este respecto, véase la sentencia de 30 de mayo de 2013, Doux Élevage y Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348), apartado 38.

55 Y no fijados por la propia entidad distinta, como ocurría en los asuntos Pearle y Doux Élevage (véanse los puntos 64 y 83 de las presentes conclusiones).

56 Evidentemente, esta consideración viene influida por la posible declaración del carácter obligatorio *de facto* de las contribuciones, como se señala en el punto 79 de las presentes conclusiones. En efecto, si las contribuciones son *de facto* obligatorias, cabe considerar que la iniciativa de abonarlas no es el resultado de una libre elección de las empresas.

57 A este respecto, véanse las sentencias de 17 de julio de 2008, Essent Netwerk Noord y otros (C-206/06, EU:C:2008:413), apartado 69, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 66.

58 Véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 76.

59 Véase la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268).

95. No obstante, en las observaciones que formuló ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno francés puso de manifiesto una serie de datos que parecen revelar la existencia de cierto grado de autonomía de que goza el organismo ecológico con arreglo al sistema en cuestión, en particular, en lo relativo a los fondos.

96. Así, el baremo entrante es fijado por el propio organismo ecológico y no es aprobado por la autoridad pública, sino que está sujeto exclusivamente a un mero deber de información. Ahora bien, como acabo de señalar, los importes de las contribuciones entrantes fijadas en este baremo dependen en gran medida de la cuantía de las ayudas abonadas a los operadores de clasificación de residuos, determinadas en el baremo de salida. Además, el organismo ecológico debe ajustar los importes de las contribuciones que percibe de los comercializadores al nivel estrictamente necesario para cumplir sus obligaciones.[60] No obstante, parece que el importe de las ayudas financieras no es el único factor que influye en la determinación del baremo de entrada, pues las contribuciones entrantes dependen igualmente, en efecto, de otros elementos sobre los que, según el Gobierno francés, el organismo ecológico ejerce un control, tales como sus costes de gestión, así como la modulación de dicho baremo teniendo en consideración criterios de diseño ecológico.[61]

97. El Gobierno francés sostiene además que el organismo ecológico autorizado desempeña un papel preponderante también en la determinación del baremo de salida. En efecto, en su opinión, este baremo se corresponde con el coste medio neto de la clasificación de residuos que la autoridad pública determina en función de las propuestas contenidas en el balance anual del Observatorio medioambiental, económico y social de la clasificación y valorización de residuos textiles establecido por el organismo ecológico autorizado.[62]

98. Resulta igualmente pertinente señalar que, en lo tocante a los requisitos que, para colaborar con el organismo ecológico, deben cumplir los operadores de clasificación de residuos, que finalmente pudieran resultar beneficiarios de la posible ayuda de Estado, el pliego de condiciones que figura como anexo de la Orden Ministerial de 2014 determina los criterios de admisibilidad que han de cumplir estos operadores para suscribir el convenio.[63] No obstante, El Gobierno francés alega que el propio organismo ecológico puede añadir criterios de admisibilidad, cosa que hizo introduciendo un criterio relativo al tamaño del operador de clasificación de residuos y otras obligaciones contractuales que dichos operadores deben cumplir. En este sentido, parece, contrariamente a cuanto sucedía en los sistemas examinados en los asuntos en que el Tribunal de Justicia reconoció la naturaleza de fondos estatales de los fondos en cuestión,[64] en el caso de autos la entidad goza de cierto margen de autonomía en la designación de los beneficiarios de las ayudas financieras abonadas.

99. Corresponde al tribunal remitente comprobar si, en el caso concreto, todos los elementos mencionados por el Gobierno francés conceden realmente cierto margen de autonomía al organismo ecológico respecto a los fondos, lo cual basta para descartar que la autoridad pública tenga la facultad de dirigir la administración de los fondos e influir en ella.

100. En cuarto lugar, respecto al grado de control que ejercen las autoridades públicas sobre el organismo ecológico, este se despliega en dos fases. En la de concesión de la autorización, este control parece exhaustivo, ya que para obtener dicha autorización el organismo ecológico debe estar en situación de cumplir todos los requisitos establecidos en el pliego de condiciones. A continuación, como se desprende de los puntos 18, 26, 36 y 37 de las presentes conclusiones, este control se

60 Véase el artículo L-543-215 del Código del Medio Ambiente.

61 Véase el capítulo III, punto C. 4., del pliego de condiciones.

62 Capítulo VI, punto D, del pliego de condiciones.

63 Capítulo VI, punto B, del pliego de condiciones. Véanse los puntos 20 y 128 y 129 de las presentes conclusiones.

64 Por ejemplo, en el régimen controvertido en el asunto Achema, la designación de los beneficiarios de la ayuda era aprobada por el Estado (véase la sentencia de 15 de mayo de 2019, Achema y otros, C-706/17, EU:C:2019:407, apartados 60 y 87).

materializa esencialmente en la participación del inspector funcionario del Estado en las reuniones del Consejo de Administración del organismo ecológico autorizado y en la obligación de remitir a las autoridades públicas los informes que permitan a estas controlar el cumplimiento de las condiciones inherentes al régimen de responsabilidad ampliada de los comercializadores de productos textiles.

101. A este respecto ha de observarse, por un lado, que, como señaló el *rapporteur public* en sus conclusiones relativas al asunto pendiente ante el Conseil d'État (Consejo de Estado), [65] este control no es ciertamente equiparable al control estatal de un establecimiento público ni a las facultades que confiere una participación sustancial en el capital de una sociedad. En efecto, en caso de que el inspector presente una denuncia por incumplimiento de la normativa, el Estado solo dispone de sus potestades en materia policial y sancionadora para imponer su autoridad.

102. Por otro lado, ha de observarse igualmente que el propio Derecho de la Unión, en particular la Directiva 2008/98, obliga a los Estados miembros a establecer un marco adecuado de seguimiento y control de la aplicación del régimen de responsabilidad ampliada del productor. [66]

c) Sobre la existencia de un vínculo suficientemente directo entre la ventaja en cuestión y una disminución, cuando menos previsible, del presupuesto del Estado

103. Como se ha señalado en el punto 60 de las presentes conclusiones, para determinar si una ventaja concedida a un beneficiario directa o indirectamente mediante fondos estatales o que constituya una carga adicional para el Estado grava el presupuesto estatal, es preciso comprobar si existe un vínculo suficientemente directo entre, por una parte, esta ventaja y, por otra, una mengua de dicho presupuesto, incluso un riesgo económico suficientemente concreto de cargas que lo graven.

104. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha aclarado que no es necesario que tal mengua, ni siquiera tal riesgo, se corresponda con dicha ventaja o sea equivalente a ella, ni que esta tenga como contrapartida tal mengua o tal riesgo, ni que sea de la misma naturaleza que el compromiso de recursos de Estado del que se deriva. [67] Sin embargo, es cuando menos necesario que exista un riesgo suficientemente concreto de que se produzca, en el futuro, una carga adicional para el Estado. [68]

105. Sin embargo, en el presente asunto, de la información que obra en los autos en poder del Tribunal de Justicia no parece desprenderse que exista un vínculo entre, por una parte, la ventaja, que vendría constituida por los pagos de las ayudas financieras a los operadores de clasificación de residuos y, por otra, una mengua del presupuesto estatal, o incluso un riesgo económico suficientemente concreto de cargas que lo graven.

106. A este respecto, ha de señalarse en primer lugar que las contribuciones entrantes pagadas por los comercializadores al organismo ecológico no tienen una naturaleza equiparable a la de una tasa o un impuesto. No se trata de contribuciones impuestas unilateralmente por la ley que dichos comercializadores estén obligados a pagar. [69]

65 Véanse las conclusiones del *rapporteur public*, Sr. Louis Dutheillet Lamothe, citadas en la nota 40 de las presentes conclusiones.

66 Véase el artículo 8 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2008/98. A este respecto, ha de señalarse no obstante que, dado que esta disposición fue introducida por la Directiva (UE) 2018/851, no es, como tal, aplicable *rationae temporis* en el asunto pendiente ante el Conseil d'État (Consejo de Estado).

67 Sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), apartado 110.

68 Sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), apartado 106. En este sentido, véase asimismo la sentencia de 1 de diciembre de 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579), apartado 41.

69 Véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de julio de 2008, Essent Netwerk Noord y otros (C-206/06, EU:C:2008:413), apartados 45 a 47 y 66, y de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 68.

107. Sobre este aspecto resulta pertinente observar que, como ya se ha señalado,[70] el propio Conseil d'État (Consejo de Estado) ha precisado en su jurisprudencia, si bien en relación con sistemas de responsabilidad ampliada del productor en sectores distintos del de los productos textiles, que las contribuciones pagadas a un organismo ecológico son una contrapartida directa de una prestación y, por lo tanto, no pueden ser consideradas como un pago equiparable a una tasa o a un impuesto establecido por la autoridad pública.

108. En segundo lugar, no resulta de los autos que exista un mecanismo, establecido y regulado por el Estado miembro, de compensación de los costes derivados de la obligación de proveer lo necesario para el tratamiento de los residuos derivados de productos textiles mediante el cual el Estado garantice a los comercializadores la cobertura total de dichos costes, como ocurría por ejemplo en otros asuntos resueltos por el Tribunal de Justicia.[71] El sistema tampoco obliga a dichos comercializadores a repercutir en los clientes finales los importes abonados en concepto de contribuciones al organismo ecológico.[72]

109. De estas consideraciones se sigue que, según la información que obra en los autos en poder del Tribunal de Justicia, por un lado, parece que el sistema controvertido no implica que el Estado renuncie a recursos por cualquier concepto, ya sean impuestos, ya sean tasas, contribuciones u otros, que, de acuerdo con la normativa nacional, deberían haber sido abonados al presupuesto del Estado[73] y que, por lo tanto, no puede privar a las arcas del Estado miembro de determinadas entradas de fondos y, por consiguiente, reducir su presupuesto.[74] Por otro lado, este sistema tampoco parece generar riesgo alguno suficientemente concreto de que se produzca, en el futuro, una carga adicional para el Estado.

d) Conclusión sobre la calificación de «fondos estatales» de fondos utilizados por un organismo ecológico para abonar las ayudas financieras a los operadores de clasificación de residuos con arreglo al sistema controvertido

110. En conclusión, a la luz de todas las consideraciones anteriores, me inclino por entender que los fondos que un organismo ecológico como Eco TLC utiliza, con arreglo al sistema de responsabilidad ampliada de los comercializadores de productos textiles, para abonar las ayudas financieras a los operadores de clasificación de residuos no son fondos estatales.

111. No obstante, como se ha señalado en el punto 45 de las presentes conclusiones, corresponderá al tribunal remitente, que dispone de todos los datos y de la demás información fáctica necesarios para realizar un análisis completo, adoptar la decisión final sobre este extremo. A tal fin deberá comprobar, en particular, partiendo de las indicaciones que le proporcione el Tribunal de Justicia, en primer lugar, si las contribuciones pagadas por los comercializadores de productos textiles a Eco TLC son, *de facto*, de carácter obligatorio; en segundo lugar, si, pese a ser gestionados por Eco TLC, debe considerarse que los fondos de que se trata, habida cuenta de la falta de autonomía de Eco TLC respecto a estos fondos y del alcance de las facultades de control ejercidas sobre esta entidad por los poderes públicos, permanecen constantemente, no obstante, bajo control público y a disposición de las autoridades nacionales competentes y, en tercer lugar, si existe un vínculo suficientemente directo entre la ventaja en cuestión y una mengua, cuando menos previsible, del presupuesto estatal.

70 Véase la nota 12 de las presentes conclusiones y la jurisprudencia del Conseil d'État (Consejo de Estado) citada en ella.

71 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 19 de diciembre de 2013, Association Vent De Colère! y otros (C-262/12, EU:C:2013:851), apartados 26 y 36, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 71. A este respecto, véanse asimismo las sentencias de 13 de septiembre de 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671), apartado 30, y de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 84.

72 Véase la sentencia de 28 de marzo de 2019, Alemania/Comisión (C-405/16 P, EU:C:2019:268), apartado 70.

73 Sentencia de 30 de mayo de 2013, Doux Élevage y Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348), apartado 32.

74 En este sentido, véanse las sentencias de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos (C-279/08 P, EU:C:2011:551), apartado 107; de 9 de octubre de 2014, Ministerio de Defensa y Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262), apartado 48, y de 16 de abril de 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), apartado 28.

D. Sobre la existencia de una ventaja económica

112. Entre los requisitos mencionados en el punto 41 de las presentes conclusiones, paso a analizar ahora el requisito de la existencia de una ventaja económica.

113. Ha de recordarse a este respecto que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se consideran ayudas [de Estado] las intervenciones estatales que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que puedan considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado. [75]

114. Por consiguiente, se consideran ayudas, entre otras, las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, tienen la misma naturaleza y surten efectos idénticos. [76] La ventaja se produce siempre que se mejora la situación financiera de una empresa como resultado de la intervención estatal en condiciones distintas a las condiciones normales de mercado. [77]

115. En el presente asunto, según los datos que se desprenden de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, parece que las diferentes ayudas financieras que Eco TLC abona a los operadores de clasificación de residuos adheridos no se corresponden necesariamente con el precio de mercado de la clasificación y el reciclado de residuos derivados de productos textiles. [78]

116. En este sentido, como ha señalado la Comisión, en primer lugar, el objetivo perseguido por las ayudas concedidas a los operadores de clasificación de residuos no parece ser el pago de un precio por un servicio prestado, sino que, como se desprende del pliego de condiciones, [79] pretende «al mismo tiempo mantener la cadena de gestión de estos residuos, contribuyendo a los costes de esta gestión, y optimizar su rendimiento en lo que se refiere tanto al incremento de las toneladas clasificadas como a la reducción al máximo de los residuos eliminados sin valorizar». Por consiguiente, las ayudas financieras persiguen principalmente un objetivo de carácter medioambiental, a saber, disuadir de la eliminación de residuos de productos textiles sin valorizar. Estas ayudas se dirigen igualmente al objetivo, de carácter social, de favorecer a las empresas que más contribuyan a la contratación de personas con dificultades de acceso al mercado laboral.

117. En segundo lugar, las fórmulas de cálculo de las ayudas contenidas en el pliego de condiciones no se basan en los costes de la prestación de los servicios de clasificación de residuos y de reciclado. [80] No tienen en cuenta los costes de la prestación ni el precio de mercado. En cambio, el cálculo se basa en la actividad global del operador y tiene en cuenta otros factores que pueden constituir una ventaja económica.

75 Sentencias de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), apartado 65 y jurisprudencia citada, y de 6 de marzo de 2018, Comisión/FIH Holding y FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159), apartado 44, y de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 74 y jurisprudencia citada.

76 Sentencias de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), apartado 101, y de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), apartado 66.

77 Véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481), apartado 40, y de 7 de mayo de 2020, BTB Holding Investments y Duferco Participations Holding/Comisión (C-148/19 P, EU:C:2020:354), apartado 46 y jurisprudencia citada.

78 En este mismo sentido, véanse las conclusiones presentadas por el *rapporteur public*, Sr. Louis Dutheillet Lamothe, citadas en la nota 40 de las presentes conclusiones.

79 Capítulo VI, sección C.

80 Véanse los puntos 20 y 21 de las presentes conclusiones.

118. Así, por ejemplo, la ayuda al desarrollo es un complemento a la ayuda a la continuidad y tiene como objetivo, entre otros, hacerse cargo de las inversiones realizadas por los organismos de clasificación de residuos para la creación de nuevas infraestructuras de clasificación o su ampliación. La asunción de estas inversiones, sin referencia a una contraprestación para Eco TLC, parece conferir a las claras una ventaja económica a los operadores de clasificación de residuos adheridos.

119. Además, dado que los costes relativos a la retribución de los empleados, por su propia naturaleza, recaen sobre el presupuesto de las empresas, la asunción de tales costes constituye, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una ventaja económica. [81] Así, la asunción de los costes de la contratación de personas socialmente desfavorecidas también puede constituir tal ventaja.

120. De cuanto antecede resulta que, debido a la fórmula de cálculo utilizada para determinar las ayudas financieras y a la toma en consideración a tal fin de factores distintos de los costes vinculados a las operaciones de reciclado y de tratamiento de residuos de que se trata, puede considerarse que estas ayudas financieras, que Eco TLC abona a los operadores de clasificación de residuos en virtud del sistema controvertido en el litigio principal, confieren, sin perjuicio de las comprobaciones que deba realizar el tribunal remitente, una ventaja económica a estos operadores de la que estos no dispondrían si se hallasen en condiciones normales de mercado. [82]

E. Sobre el carácter selectivo de la ventaja económica conferida a los organismos adheridos de clasificación de residuos

121. En lo tocante al requisito de selectividad, procede recordar que, para quedar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, la medida en cuestión debe conferir la ventaja de manera selectiva a determinadas empresas o categorías de empresas o a determinados sectores económicos colocándolos en una situación más favorable que a otros. [83]

122. La apreciación del requisito relativo a la selectividad de la ventaja requiere que se determine si, con arreglo a un régimen jurídico determinado, la medida nacional en cuestión puede favorecer a «determinadas empresas o producciones» en relación con otras que se encuentran en una situación de hecho y de derecho comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el referido régimen, y que por lo tanto reciben un trato diferenciado que, en esencia, puede calificarse de «discriminatorio». [84] En el concepto de «ayuda de Estado» no están comprendidas las medidas estatales que establecen una diferenciación entre empresas y que, en consecuencia, son selectivas *a priori*, cuando esta diferenciación resulta de la naturaleza o de la estructura del sistema en el que se inscriben. [85]

81 Sentencia de 12 de diciembre de 2002, Bélgica/Comisión (C-5/01, EU:C:2002:754), apartados 38 y 39.

82 Véase, a este respecto, la sentencia de 6 de marzo de 2018, Comisión/FIH Holding y FIH Erhvervsbank (C-579/16 P, EU:C:2018:159), apartado 45. En el mismo sentido, véanse las conclusiones presentadas por el *rapporteur public*, Sr. Louis Dutheillet de Lamothe, citadas en la nota 40 de las presentes conclusiones.

83 Véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362), apartado 59, y de 30 de junio de 2016, Bélgica/Comisión (C-270/15 P, EU:C:2016:489), apartado 48.

84 Sentencia de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 84. Es evidente que esta jurisprudencia procede de la sentencia de 8 de noviembre de 2001, Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), en particular, apartado 41, relativa a la reducción del impuesto sobre la energía concedida en Austria a las empresas que desarrollan principalmente su actividad en el sector de la producción. A continuación, esta jurisprudencia fue confirmada en materia fiscal en dos sentencias del Tribunal de Justicia dictadas por la Gran Sala, a saber, las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Comisión/World Duty Free Group y otros (C-20/15 P y C-21/15 P, EU:C:2016:981), apartado 86, y de 19 de diciembre de 2018, A-Brauerei (C-374/17, EU:C:2018:1024), apartado 22. No obstante, el Tribunal de Justicia aclaró expresamente que este método no queda reservado al examen de las medidas fiscales [sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), apartado 55. Por lo tanto, los jueces de la Unión han utilizado este método de análisis en materias distintas de la fiscal; además de la sentencia mencionada en último lugar, véanse, por ejemplo, las sentencias de 28 de julio de 2011, Mediaset/Comisión (C-403/10 P, EU:C:2011:533], apartado 36, y de 14 de enero de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), apartados 55 y ss.

85 Sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), apartado 41 y jurisprudencia citada.

123. El examen de si una medida presenta carácter selectivo coincide esencialmente con el de si la citada medida se aplica a todos esos operadores económicos de manera no discriminatoria, por lo que el concepto de selectividad está ligado al de discriminación. [86]

124. Ahora bien, si bien es cierto, como sostiene la Comisión en sus observaciones, que la medida está reservada a los operadores de clasificación de residuos en el sector de los textiles, el Tribunal de Justicia ha aclarado que una medida de la que solo se beneficia un sector de actividad o una parte de las empresas de ese sector no es necesariamente selectiva. En efecto, tal como se desprende de las apreciaciones que figuran en los dos puntos que preceden, tal medida solo será selectiva si, con arreglo a un determinado régimen jurídico, tiene como efecto beneficiar a determinadas empresas en comparación con otras que pertenecen a otros sectores o al mismo sector y se encuentran, a la vista del objetivo perseguido por dicho régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable. [87]

125. En el caso de autos, para constatar el carácter selectivo de la eventual ventaja concedida a los operadores adheridos de clasificación de residuos, es preciso comprobar, por lo tanto, si el sistema controvertido establece una diferenciación entre operadores que se encuentran, a la vista del objetivo perseguido por la normativa en cuestión, en una situación fáctica y jurídica comparable. [88]

126. En primer lugar, en lo que se refiere al sistema nacional que regula la responsabilidad ampliada del productor mediante la gestión de los residuos derivados de productos textiles, ha de señalarse que el objetivo principal de este sistema consiste en dar continuidad y desarrollar un proceso de gestión de los residuos derivados de estos productos que favorezca, en particular y de conformidad con la jerarquía de las formas de tratamiento de residuos establecida por la Directiva 2008/98, [89] su valorización, esto es, su reutilización y reciclado. [90]

127. A este respecto, es preciso señalar que, como se desprende de los puntos 4 y 7 a 9 de las presentes conclusiones, por un lado, el propio Derecho de la Unión prevé la introducción de un régimen de responsabilidad ampliada del productor y, por otro, el objetivo principal del sistema controvertido coincide con el objetivo de la normativa de la Unión en materia de residuos y, con carácter más general, con el objetivo primario de la Unión de promover un crecimiento sostenible. En este contexto, el Gobierno francés señaló en sus observaciones que el legislador francés introdujo el marco legislativo y reglamentario controvertido precisamente para cumplir los objetivos y obligaciones fijados en la Directiva 2008/98.

128. A continuación, si bien el sistema controvertido no se concibe como excepción formal a un marco jurídico de referencia concreto, lo cierto es que tiene como efecto excluir a los operadores de clasificación de residuos que no cumplen requisitos establecidos de acuerdo con dicho sistema del pago de las ayudas financieras. [91] A este respecto, es importante recordar que el artículo 107 TFUE, apartado 1, define las intervenciones estatales según sus efectos, con independencia de las técnicas utilizadas. [92]

129. Por consiguiente, no cabe excluir *a priori* que tal sistema permita favorecer en la práctica a «determinadas empresas o producciones» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, al concederles dichas ayudas financieras.

86 Véase la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), apartado 53.

87 Véase la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), apartado 58.

88 Véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), apartado 56.

89 Véanse el considerando 31 y el artículo 4 de la Directiva 2008/98.

90 Mediante este sistema se pretende asimismo optimizar la gestión de estos residuos simultáneamente en los planos medioambiental, económico y social. A este respecto, véase la exposición de motivos de la Orden Ministerial de 2014.

91 El Tribunal de Justicia utilizó un método de análisis semejante, aunque en relación con una medida nacional que confiere una ventaja fiscal, en la sentencia de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280; en particular, los apartados 46 y ss.).

92 Sentencias de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280), y de 7 de noviembre de 2019, UNESA y otros (C-105/18 a C-113/18, EU:C:2019:935), apartado 64 y jurisprudencia citada.

130. A este respecto, sin embargo, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, sin perjuicio de las comprobaciones que deba realizar el órgano jurisdiccional remitente, la posibilidad de suscribir un convenio de colaboración con el organismo ecológico y, por lo tanto, de recibir las ayudas financieras previstas en el sistema controvertido parece estar abierta a todos los operadores del sector presentes en todo el territorio de la Unión Europea.

131. Por consiguiente, parece que, en principio, el sistema controvertido no da lugar a discriminación alguna entre los operadores del sector en cuanto a la posibilidad de acceder a las ayudas financieras que este prevé.

132. No obstante, para que un operador de clasificación de residuos pueda suscribir un convenio de colaboración con el organismo ecológico y, por lo tanto, optar a percibir las ayudas financieras, el pliego de condiciones establece que debe cumplir dos tipos de requisitos. [93] En primer lugar, debe cumplir o bien la legislación nacional en materia de protección del medio ambiente y de seguridad de las instalaciones de tránsito, combinación, clasificación y tratamiento de residuos, o bien una legislación equivalente en los demás países de la Unión Europea. En segundo lugar, sus centros de clasificación de residuos deben cumplir, anualmente, criterios de rendimiento y de trazabilidad, dirigidos a fomentar como objetivo prioritario la valorización (reutilización, reciclado y otros tipos de valorización).

133. En particular, con arreglo al pliego de condiciones, en primer lugar, al menos el 90 % de los residuos textiles clasificados deben ser objeto de valorización (reutilización, reciclado y otros tipos de valorización); en segundo lugar, al menos el 20 % de los residuos clasificados debe ser sometido a reciclaje (deshilachado y/o limpieza), para contribuir al desarrollo de esta solución como complemento de la reutilización, y, en tercer lugar, hasta el 5 % de los residuos puede ser eliminado.

134. A este respecto, no puede negarse que estos criterios, objetivos, en la medida en que tienen por objeto favorecer de manera significativa la valorización y, en particular, el reciclado y disuadir de la eliminación de residuos derivados de los productos textiles sin valorizar, son coherentes con los objetivos perseguidos por la normativa de la Unión en materia de residuos y de responsabilidad ampliada del productor, mencionados en los puntos 122 y 123 de las presentes conclusiones, cuya aplicación se materializa en la normativa francesa por la que se crea el sistema controvertido. [94]

135. En estas circunstancias, tales criterios permiten diferenciar entre operadores que no se encuentran en una situación comparable desde el punto de vista de los objetivos perseguidos por la normativa que los establece. [95]

136. Los operadores de clasificación de residuos cuya capacidad técnica o estructura organizativa no les permiten cumplir estos requisitos se encuentran en una situación fáctica suficientemente diferenciada como para considerar que no es comparable, desde el punto de vista de dichos objetivos, a la de los operadores que, en cambio, sí pueden cumplirlos. Así pues, al no poder acceder a las ayudas financieras previstas en el sistema controvertido en el litigio principal, dichos operadores no sufren un trato diferenciado que, en esencia, pueda calificarse de «discriminatorio».

137. De ello se desprende que el sistema controvertido no confiere una ventaja económica selectiva a los operadores de clasificación de residuos, los cuales, al estar en situación de cumplir los criterios objetivos establecidos en el pliego de condiciones, pueden suscribir el convenio de colaboración con el organismo ecológico y, de este modo, tener acceso a las ayudas financieras.

93 Véase el capítulo VI.B.

94 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280), en particular, apartado 53. A este respecto, véase la nota 91 de las presentes conclusiones.

95 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280), apartado 55. A este respecto, véase la nota 91 de las presentes conclusiones.

138. No obstante, a este respecto, he de señalar que, como se ha observado en el punto 98 de las presentes conclusiones, parece que, con arreglo al sistema controvertido, el propio organismo ecológico puede establecer criterios adicionales que los operadores de clasificación de residuos deben cumplir para poder suscribir con este un convenio de colaboración. En este contexto, resulta pertinente observar que el pliego de condiciones establece que es el organismo ecológico el que define, en su solicitud de autorización y en el convenio marco celebrado entre el propio organismo y los operadores de clasificación de residuos, las normas de trazabilidad de los residuos desde su producción.

139. Ahora bien, al no disponer el Tribunal de Justicia de información suficiente sobre estos datos, corresponderá al tribunal remitente apreciar si dichos criterios dan lugar a un trato diferenciado que, desde el punto de vista del objetivo perseguido por el sistema controvertido, pueda, en esencia, calificarse de «discriminatorio».

F. Sobre los efectos de la medida en la competencia y en los intercambios comerciales entre los Estados miembros

140. Por cuanto atañe a los otros dos requisitos mencionados en el punto 41 de las presentes conclusiones, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, a efectos de la calificación como «ayuda estatal» de una medida nacional, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda de que se trate en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y la distorsión efectiva de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda puede afectar a dichos intercambios y falsear la competencia. [96]

141. Sin embargo, el perjuicio para los intercambios entre los Estados miembros no puede ser meramente hipotético o presunto. De este modo, debe determinarse el motivo por el que la medida considerada puede afectar, por sus efectos previsibles, los intercambios entre los Estados miembros. [97]

142. A este respecto, en lo tocante al requisito relacionado con la distorsión de la competencia, ha de señalarse que, si bien el sistema controvertido confiere una ventaja a los operadores adheridos de clasificación de residuos de la que estos no dispondrían en condiciones normales de mercado y que puede compensar excesivamente los costes vinculados a las operaciones de reciclado y de tratamiento de los residuos de que se trata, dicha ventaja podría reforzar la posición competitiva de estos operadores respecto a otras empresas competidoras. Por lo tanto, no me parece cuestionable que este requisito debería considerarse cumplido.

143. Por lo que se refiere al requisito relativo a los efectos sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros, ha de señalarse, por un lado, que las ayudas financieras solo se otorgan en relación con los residuos de origen francés. En este sentido, en virtud del sistema, se invita a los operadores de clasificación de residuos adheridos a hacerse cargo únicamente de la mercancía francesa, en perjuicio del comercio dentro de la Unión. Por otro lado, si bien la celebración de un convenio de colaboración con Eco TLC es un requisito previo para entrar en el mercado francés de la clasificación y el reciclado de residuos derivados de productos textiles, esta circunstancia podría dificultar a los operadores de otros Estados miembros el acceso a este mercado. En estas circunstancias, a mi entender, cabe considerar que el sistema controvertido puede afectar, por sus efectos previsibles, a los intercambios entre Estados miembros.

96 Sentencia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), apartado 78 y jurisprudencia citada. Véase asimismo la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Arriva Italia y otros (C-385/18, EU:C:2019:1121), apartado 42.

97 Sentencia de 15 de mayo de 2019, Achema y otros (C-706/17, EU:C:2019:407), apartado 90 y jurisprudencia citada.

IV. Conclusión

144. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del modo siguiente a la cuestión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia):

«1) El artículo 107 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, en principio, no es una ayuda estatal con arreglo a lo dispuesto en este artículo un sistema de responsabilidad ampliada del productor para la gestión de residuos, como el establecido en la normativa nacional controvertida, con arreglo al cual un organismo ecológico privado sin ánimo de lucro, titular de una habilitación expedida por las autoridades públicas, cobra a quienes comercialicen una categoría específica de productos y suscriban con él un convenio al efecto unas contribuciones económicas como contraprestación del servicio consistente en encargarse por cuenta de estos del tratamiento de los residuos derivados de tales productos y abona a los operadores encargados de las actividades de clasificación y valorización de dichos residuos unas subvenciones cuya cuantía determina la resolución de habilitación de acuerdo con objetivos de carácter medioambiental y social.

2) No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente, que dispone de todos los datos y de la demás información fáctica necesarios para realizar un análisis completo de la posible calificación de "ayuda de Estado" del sistema controvertido, comprobar, en primer lugar, si las contribuciones que pagan dichos comercializadores de productos al organismo ecológico son, *de facto*, de carácter obligatorio; en segundo lugar, si, pese a estar gestionados por el organismo ecológico, debe considerarse que los fondos de que se trata, habida cuenta de la falta de autonomía de dicho organismo ecológico respecto a estos fondos y del alcance de las facultades de control ejercidos sobre esta entidad por los poderes públicos, permanecen constantemente bajo control público y a disposición de las autoridades nacionales competentes; en tercer lugar, si existe un vínculo suficientemente directo entre la ventaja en cuestión y una mengua, cuando menos previsible, del presupuesto estatal, y, en cuarto lugar, si los criterios adicionales que puede establecer el propio organismo ecológico y que deben cumplir los operadores de clasificación de residuos para poder suscribir con aquel un convenio de colaboración dan lugar a un trato diferenciado que, desde el punto de vista del objetivo perseguido por el sistema controvertido, pueda, en esencia, calificarse de "discriminatorio".»