

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ080047

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 14 de enero de 2021

Sala 5.^a

Asunto n.º C-63/19

SUMARIO:

Impuestos sobre consumos específicos. *Reembolso del impuesto especial sobre la gasolina y el gasóleo de automoción.* La Comisión estima que, al establecer que, en el momento de la adquisición de la gasolina y del gasóleo en las estaciones de servicio por parte de las personas físicas residentes en la región, los gestores de estaciones de servicio conceden a dichas personas una reducción del precio fijo aplicable a cada litro de carburante comprado, cuyo importe les reembolsará posteriormente la Administración regional, el sistema de ayuda controvertido constituye una reducción del impuesto especial sobre el carburante no autorizada por la Directiva 2003/96. Por lo que respecta a la calificación del sistema de ayuda controvertido como una reducción no autorizada de los tipos del impuesto especial, la Comisión sostiene la tesis de que, si un Estado miembro concede una subvención no autorizada por el Derecho de la Unión, calculada directa o indirectamente sobre la cantidad de un producto energético incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/96 en el momento de supuesta a consumo, esta subvención entraña una reducción ilegal de la carga fiscal sobre este producto energético. Según afirma, en tal supuesto la referida subvención acabaría por compensar total o parcialmente el impuesto especial que grava el producto en cuestión. El Tribunal estima que para determinar si se produce el incumplimiento alegado por la Comisión, procede verificar la premisa en la que se basa y, a este respecto, apreciar si el sistema de ayuda controvertido debe calificarse de «[reembolso de] la totalidad o parte del importe del impuesto». La declaración de un incumplimiento de las obligaciones de la referida Directiva, consistente en una reducción no autorizada del impuesto especial, implica que tal reducción haya adoptado alguna de las tres formas enumeradas en su art. 6, y en este caso, el sistema de ayuda controvertido solo podría eventualmente dar lugar a la de un reembolso total o parcial del importe del impuesto. Para que este sistema de ayuda pueda calificarse de «reembolso» es necesario que el importe abonado en virtud de dicho sistema de ayuda proceda de los importes del impuesto especial recaudados por el Estado italiano o, al menos, que el importe pagado tenga un vínculo real con el impuesto especial recaudado por el Estado italiano, de modo que el propio sistema de ayuda se dirija a neutralizar o aminorar el impuesto especial sobre los carburantes. El Tribunal estima que no puede acogerse la alegación de la Comisión según la cual no importa el origen de las cantidades abonadas en el marco del reembolso de un impuesto, con tal de que aquellas procedan de fondos públicos estatales. La Comisión ni alega ni demuestra la existencia de una interferencia objetiva entre la fuente de financiación del sistema de ayuda controvertido y los ingresos procedentes de la recaudación, por parte del Estado italiano, del impuesto especial sobre los carburantes, una parte de los cuales es posteriormente transferida al presupuesto general de la Región y tampoco ha aportado pruebas que permitan demostrar que el sistema de ayudas controvertido constituya una neutralización o una minoración del impuesto especial sobre el carburante. El Tribunal concluye la Comisión no ha aportado la prueba de la existencia de un vínculo real entre las cantidades abonadas en virtud del sistema de ayuda controvertido y las que se recaudaron en concepto del impuesto especial sobre los carburantes vendidos a los residentes de la región, de modo que tal sistema dé lugar, mediante la referida ayuda, a la neutralización o a la minoración del impuesto especial. El hecho de que los deudores del impuesto especial y los beneficiarios de la ayuda controvertida sean diferentes no excluye por sí solo que pueda apreciarse la existencia de un reembolso de aquel impuesto. el hecho de que la ayuda controvertida se conceda en función de la cantidad de carburante comprado y de que su importe varíe así en función de esa cantidad tampoco da idea de la existencia de una relación entre tal ayuda y el impuesto especial. Esta variación se debe únicamente a que, al igual que la ayuda controvertida, el impuesto especial sobre el carburante se adeuda por litro de carburante comprado, sin que esta única semejanza del modo de cálculo permita desvirtuar la conclusión del Tribunal. Además, a diferencia del impuesto especial, esta ayuda se expresa en importes fijos y varía también incluso en función de la zona de residencia del beneficiario. El hecho de que un régimen de descuento preexistente, alguno de cuyos elementos es similar a los del sistema de ayuda controvertido, hubiera sido objeto de una excepción autorizada conforme a las disposiciones de la Directiva 2003/96 o de la normativa anterior de la Unión en la materia, solo puede constituir un indicio que justifique el examen de la conformidad del nuevo régimen, esto es, del sistema de ayuda controvertido, con el Derecho de la Unión, pero no puede prejuzgar el resultado de dicho examen. Por tanto se desestima el recurso puesto que la Comisión no ha probado de manera suficiente en Derecho que, al instituir el sistema de ayuda controvertido —que prevé la concesión, en beneficio de las personas físicas residentes en la región, de una reducción fija del precio por litro comprado de gasolina y de gasóleo de automoción—, la

República Italiana haya establecido una reducción del impuesto especial ,mediante el reembolso de su importe, ni, por consiguiente, ha probado que este Estado miembro haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los arts. 4 y 19 de la Directiva 2003/96.

PRECEPTOS:

Directiva 2003/96/CE del Consejo (Reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad), arts. 4 a 7 y 15 a 19.

PONENTE:

Don E. Juhász.

En el asunto C-63/19,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 29 de enero de 2019,

Comisión Europea, representada por el Sr. R. Lyal y la Sra. F. Tomat, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. G. M. De Socio, avvocato dello Stato,

parte demandada,

apoyada por

Reino de España, representado por los Sres. S. Jiménez García y J. Rodríguez de la Rúa, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. M. Ilešić, E. Juhász (Ponente), C. Lycourgos e I. Jarukaitis, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de julio de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1. Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 19 de la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO 2003, L 283, p. 51), al aplicar, en virtud de la legislación regional adoptada por la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (Región Autónoma de Friul-Venecia Julia, Italia; en lo

sucesivo, «Región»), una reducción de los tipos del impuesto especial sobre la venta de gasolina y gasóleo de automoción a los residentes de dicha región.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2. Los considerandos 2 a 5, 9 y 24 de la Directiva 2003/96 están redactados en los términos siguientes:

«(2) La falta de disposiciones comunitarias que sometan a una imposición mínima la electricidad y los productos energéticos distintos de los hidrocarburos puede ser perjudicial para el buen funcionamiento del mercado interior.

(3) El funcionamiento adecuado del mercado interior y la consecución de los objetivos de otras políticas comunitarias requieren que la Comunidad establezca unos niveles mínimos de imposición para la mayoría de los productos de la energía, incluidos la electricidad, el gas natural y el carbón.

(4) Unas diferencias importantes en los niveles nacionales de imposición a la energía aplicados por los Estados miembros podría ir en detrimento del funcionamiento adecuado del mercado interior.

(5) El establecimiento de unos niveles mínimos adecuados comunitarios de imposición puede hacer que se reduzcan las diferencias actuales en los niveles nacionales de imposición.

[...]

(9) Conviene dejar a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para definir y aplicar políticas adaptadas a sus circunstancias nacionales.

[...]

(24) Debe permitirse a los Estados miembros que apliquen otras exenciones o niveles reducidos de imposición, siempre que ello no afecte al buen funcionamiento del mercado interior y no implique distorsiones de la competencia.»

3. El artículo 4 de dicha Directiva dispone lo siguiente:

«1. Los niveles de imposición que los Estados miembros apliquen a los productos energéticos y la electricidad enumerados en el artículo 2 no podrán ser inferiores a los niveles mínimos de imposición prescritos en la presente Directiva.

2. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por “nivel de imposición” la carga total que representa la acumulación de todos los impuestos indirectos (a excepción del [impuesto sobre el valor añadido]) calculada directa o indirectamente sobre la cantidad de productos energéticos o de electricidad en el momento de su puesta a consumo.»

4. Conforme al artículo 5 de la citada Directiva:

«En los siguientes casos, los Estados miembros podrán aplicar tipos impositivos diferenciados, bajo control fiscal, a condición de que cumplan los niveles mínimos de imposición prescritos en la presente Directiva y sean compatibles con el derecho comunitario:

- cuando los tipos impositivos diferenciados estén directamente vinculados a la calidad del producto,
- cuando los tipos impositivos diferenciados dependan de los niveles cuantitativos de consumo de electricidad y de productos energéticos utilizados para calefacción,
- para los siguientes usos: el transporte público local de viajeros (incluido el taxi), la recogida de residuos, las fuerzas armadas y la administración pública, las personas minusválidas y las ambulancias,
- la utilización entre profesional y no profesional de los productos energéticos y de la electricidad contemplados en los artículos 9 y 10.»

5. A tenor del artículo 6 de la misma Directiva:

«Los Estados miembros tendrán libertad para introducir exenciones o reducciones en el nivel de imposición prescrito en la presente Directiva:

- a) directamente,
- b) mediante un tipo diferenciado

o bien

- c) reembolsando la totalidad o parte del importe del impuesto.»

6. El artículo 7, apartados 2 y 4, de la Directiva 2003/96 establece lo siguiente:

«2. Los Estados miembros podrán establecer una diferencia entre el uso profesional y no profesional del gasóleo utilizado como carburante de automoción siempre que se respeten los niveles comunitarios mínimos y que el tipo aplicable al gasóleo profesional utilizado como carburante de automoción no sea inferior al nivel nacional del impuesto vigente a 1 de enero de 2003, sin perjuicio de cualesquiera excepciones a este uso establecidas en la presente Directiva.

[...]

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo apartado, los Estados miembros que introduzcan un sistema de derechos de uso de la infraestructura vial para los usuarios de vehículos de motor o de un conjunto de vehículos acoplados destinados exclusivamente al transporte de mercancías por carretera podrán aplicar al gasóleo utilizado por tales vehículos un tipo reducido [...]».

7. En virtud de los artículos 15 a 17 de dicha Directiva, los Estados miembros podrán aplicar exenciones o reducciones del nivel de imposición en los supuestos que se mencionan en tales preceptos.

8. De conformidad con el artículo 18, apartado 1, de la citada Directiva, no obstante lo dispuesto en esta, se autoriza a los Estados miembros a seguir aplicando los niveles impositivos reducidos o las exenciones que se especifican en su anexo II. Sin perjuicio de una revisión anticipada del Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, dicha autorización expiraba el 31 de diciembre de 2006 o en la fecha especificada en el anexo II de la propia Directiva.

9. Con arreglo al artículo 19 de la Directiva 2003/96:

«1. Además de las disposiciones establecidas en los artículos anteriores, en particular en los artículos 5, 15 y 17, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá autorizar a cualquier Estado miembro a introducir más exenciones o reducciones por motivos vinculados a políticas específicas.

Los Estados miembros que deseen introducir dichas medidas deberán informar de ello a la Comisión y proporcionarle toda la información pertinente y necesaria.

La Comisión examinará la petición, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el funcionamiento adecuado del mercado interior, la necesidad de garantizar una competencia leal y las políticas comunitarias en materia de sanidad, medio ambiente, energía y transporte.

En un plazo de tres meses tras la recepción de toda la información pertinente y necesaria, la Comisión presentará una propuesta de autorización de dicha medida por el Consejo o, alternativamente, informará al Consejo de las razones que la llevaron a no proponer la autorización de tal medida.

2. Las autorizaciones a las que se hace referencia en el apartado 1 se concederán por un período máximo de 6 años, con posibilidad de renovación de conformidad con el procedimiento establecido en el apartado 1.

3. La Comisión presentará las propuestas adecuadas al Consejo cuando considere que las exenciones o reducciones previstas en el apartado 1 no pueden mantenerse por más tiempo, especialmente por motivos de competencia leal o distorsión del funcionamiento del mercado interior o por motivos relacionados con las políticas comunitarias en los ámbitos de la salud, protección del medio ambiente, energía y transporte. El Consejo adoptará una decisión unánime sobre dichas propuestas.»

10. El anexo II de la Directiva 2003/96, cuyo epígrafe es «Niveles impositivos reducidos y exenciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 18», preveía, en favor de la República Italiana, una serie de reducciones de los niveles de imposición, entre los cuales se contaba una «reducción del impuesto especial sobre la gasolina consumida en el territorio de Friuli-Venecia-Giulia, siempre que los tipos se ajusten a las condiciones fijadas en la presente Directiva y, en particular, a los tipos mínimos del impuesto especial».

Derecho italiano

11. De conformidad con el artículo 5, punto 3, del Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (Estatuto Especial de la Región Autónoma de Friul-Venecia Julia), adoptado mediante la legge costituzionale (Ley Constitucional), de 31 de enero de 1963 (GURI n.º 29, de 1 de febrero de 1963, p. 554), en su versión aplicable al presente litigio, la Región dispone de potestad legislativa en lo que respecta al establecimiento de las tasas regionales previsto en el artículo 51 de dicho Estatuto.

12. A tenor del artículo 49, punto 7 bis, del referido Estatuto, corresponden a la Región el 29,75 % de los ingresos procedentes del impuesto especial sobre la gasolina y el 30,34 % de los ingresos procedentes de dicho impuesto sobre el gasóleo consumidos en esa región con fines de transporte y percibidos en su territorio.

13. El artículo 51, párrafo cuarto, letra a), del citado Estatuto establece que, sin perjuicio de las normas de la Unión en materia de ayudas de Estado, la Región puede modificar, en los casos en que el Estado prevea tal posibilidad respecto a los ingresos fiscales en cuestión, los tipos de imposición, ya sea reduciéndolos, ya sea aumentándolos, sin rebasar el nivel máximo de imposición previsto en la legislación del Estado, así como establecer exenciones o introducir deducciones fiscales y reducciones de la base imponible.

14. El artículo 1, cuyo epígrafe es «Objetivos», de la legge regionale n. 14, norme per il sostegno all’acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo (Ley regional n.º 14, por la que se establecen las normas relativas a la ayuda a la compra de carburante con fines de transporte para particulares residentes en la región y al fomento de la movilidad ecológica individual y de su desarrollo), de 11 de agosto de 2010 (*Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia* n.º 19, de 13 de agosto de 2010), en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «Ley regional n.º 14/2010»), establece, en su apartado 1, lo siguiente:

«Con el fin de hacer frente a la grave crisis coyuntural, la [Región] establece mediante la presente Ley medidas excepcionales adicionales dirigidas a fomentar la movilidad en carretera y a reducir la contaminación medioambiental. En particular:

- a) establece medidas de ayuda a la compra de carburantes para la movilidad en carretera de los particulares;
- b) establece medidas de fomento de la utilización de motores que prescindan total o parcialmente de carburantes combustibles para la movilidad en carretera;
- c) apoya la investigación y el desarrollo de tecnologías dirigidas a la fabricación de motores que prescindan total o parcialmente de carburantes combustibles;
- d) fomenta la ampliación de la red de distribución de carburantes de escaso impacto medioambiental.»

15. A tenor del artículo 2 de la Ley regional n.º 14/2010, cuyo epígrafe es «Definiciones»:

«1. A los efectos de la presente ley, se entenderá por:

a) “beneficiarios”:

1) las personas físicas residentes en la región propietarias o copropietarias de medios de transporte que puedan acogerse a la ayuda para la compra de carburantes con fines de transporte, a saber, los carburantes utilizados para el repostaje de automóviles y motocicletas, o las personas titulares del derecho de usufructo de dichos medios de transporte o que sean arrendatarios de los mismos en virtud de un contrato de arrendamiento financiero o leasing;

[...]

b) “medios de transporte”: los vehículos automóviles y las motocicletas inscritos en los registros públicos de vehículos de la Región, incluidos los medios de transporte cedidos en régimen de alquiler o leasing, siempre que pertenezcan a los beneficiarios a los que se refiere la letra a);

c) “tarjetas de identificación”: las tarjetas que tengan las características técnicas contempladas en el anexo A, punto 1;

[...]

f) "POS": los aparatos normalizados que revistan las características técnicas mencionadas en el anexo A, punto 2.»

16. El artículo 3 de dicha Ley regional, cuyo epígrafe es «Régimen de ayudas a la compra de carburantes», dispone lo siguiente:

«1. La Administración regional podrá conceder ayudas a las compras de carburantes para fines de transporte realizadas por las personas beneficiarias por cada repostaje individual de carburante, sobre la base de la cantidad comprada.

2. Las ayudas a la compra de gasolina y de gasóleo se establecen respectivamente en 12 céntimos por litro y en 8 céntimos por litro.

3. El importe de las ayudas a la compra de gasolina y de gasóleo previstas en el apartado 2 se incrementará respectivamente en 7 céntimos por litro y en 4 céntimos por litro para los beneficiarios residentes en los municipios situados en zonas montañosas o semimontañosas designadas como desfavorecidas o parcialmente desfavorecidas por la Directiva 75/273/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, relativa a la lista comunitaria de las zonas agrícolas desfavorecidas con arreglo a la Directiva 75/268/CEE (Italia) [(DO 1975, L 128, p. 72)], así como en los municipios incluidos en [diversas decisiones de la Comisión relativas a las ayudas regionales].

4. Por motivos coyunturales o como consecuencia de exigencias presupuestarias regionales, y previa consulta a la comisión competente del Gobierno regional, las ayudas previstas en el apartado 2 y el nivel de incremento previsto en el apartado 3 podrán adaptarse, con el límite de una diferencia de 10 y 8 céntimos por litro, respectivamente, mediante decisión de la Giunta regionale [del Friuli-Venezia Giulia (Consejo Regional de Friul-Venecia Julia, Italia)], de forma separada para la gasolina y el gasóleo y por un período máximo prorrogable de tres meses. La decisión se publicará en el *Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*.

4 bis. Sin perjuicio del equilibrio global del presupuesto, el Consejo Regional podrá, para hacer frente a una coyuntura económica excepcional, aumentar las ayudas previstas en el apartado 3 hasta un importe de 10 céntimos por litro, mediante decisión cuya vigencia no excederá del 30 de septiembre de 2012.

5. Los beneficiarios tendrán derecho a las ayudas previstas en el apartado 2 por todos los repostajes efectuados conforme a las modalidades electrónicas previstas por la presente Ley en todos los puntos de venta situados en el territorio regional.

5 bis. Los convenios previstos en el artículo 8, apartado 5, podrán definir el procedimiento mediante el cual se efectuará el reembolso a los beneficiarios en el caso de que el repostaje se realice fuera del territorio regional.

6. No se concederá la ayuda para el repostaje individual de carburante cuando el importe total del beneficio fiscal sea inferior a 1 euro.

7. Las ayudas previstas en el presente artículo se incrementarán en 5 céntimos por litro si el vehículo automóvil que realiza el repostaje está equipado al menos con un motor que no produzca emisiones, combinado o coordinado con un motor de gasolina o de gasóleo.

8. A partir del 1 de enero de 2015, las ayudas previstas en el apartado 2 se reducirán en un 50 % en el caso de aquellos vehículos automóviles cuyas características no coincidan con las mencionadas en el apartado 7 y que estén homologados conforme a la norma "Euro 4" o inferior.

9. No se concederán las ayudas previstas en el apartado 2 a los vehículos nuevos o de ocasión adquiridos después del 1 de enero de 2015 cuyas características no coincidan con las mencionadas en el apartado 7 y que estén homologados conforme a la norma "Euro 4" o inferior.

9 bis. Cualquier otro beneficio fiscal concedido a nivel regional y vinculado al repostaje de carburante será incompatible con las ayudas concedidas en virtud del presente artículo.»

17. El artículo 4 de la citada Ley regional, que lleva como epígrafe «Requisitos y procedimientos relativos a la obtención de la autorización», dispone, en sus apartados 1 y 3, que la autorización para acogerse a la reducción del precio será expedida a los interesados por la Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura (Cámara de Comercio, Industria, Artesanía y Agricultura, Italia; en lo sucesivo, «cámara de comercio») de la provincia de

residencia y que la tarjeta de identificación podrá utilizarse, solo a efectos del repostaje del vehículo para el que se haya concedido la autorización, únicamente por el beneficiario o por otra persona formalmente autorizada por este a utilizar dicho vehículo, si bien el beneficiario sigue siendo responsable de toda utilización abusiva de la tarjeta de identificación.

18. El artículo 5 de la misma Ley regional, cuyo epígrafe es «Modalidades de concesión electrónica», preceptúa lo siguiente:

«1. Para obtener en forma electrónica la ayuda a la compra de carburantes con fines de transporte, el beneficiario presentará al gestor de las instalaciones en las que se hallen los POS —en lo sucesivo, gestores—, establecidos en el territorio de la [región], la tarjeta de identificación relativa al vehículo de transporte para el que ha sido expedida.

2. El gestor está obligado a comprobar que el vehículo de transporte que ha procedido al repostaje coincide con el designado en la tarjeta de identificación. La comprobación también podrá efectuarse mediante equipos de vídeo y electrónicos o mediante dispositivos que permitan controlar de forma electrónica la correspondencia entre el vehículo repostado y los datos de la tarjeta utilizada.

3. Tras el repostaje de carburante, el gestor estará obligado a comprobar de inmediato, por medio del POS, el volumen repostado en litros y a registrarlo por vía electrónica, así como a entregar al beneficiario la documentación con los procedimientos y la información a que se refiere el anexo B, punto 3.

4. El beneficiario deberá comprobar que la cantidad de litros repostados se corresponde con la indicada en los documentos recibidos.

5. Salvo en el caso previsto en el artículo 3, apartado 5 bis, la ayuda calculada será entregada directamente por el gestor mediante la correspondiente reducción del precio del carburante.

[...]

19. El artículo 6 de la Ley regional n.º 14/2010, que lleva como epígrafe «Modalidades de concesión no electrónica», establece, en sus apartados 1 y 2, que el Consejo Regional puede decidir activar modalidades de concesión no electrónica de las ayudas para la compra de carburantes con fines de transporte para los beneficiarios ubicados fuera del territorio de la región y que, a tal efecto, el beneficiario transmitirá la solicitud a la cámara de comercio territorialmente competente en su municipio de residencia.

20. El artículo 9 de dicha Ley regional, cuyo epígrafe es «Concesión de la ayuda», dispone lo siguiente:

«1. Los gestores de las instalaciones equipadas con POS estarán autorizados a conceder la ayuda a la compra de carburante con fines de transporte por vía electrónica.

2. Los gestores no concederán la ayuda a la compra de carburante si se comprueba que la tarjeta de identificación presentada a tal efecto ha sido expedida para un vehículo distinto del vehículo que está repostando o que dicha tarjeta está desactivada.

3. Los gestores deberán comunicar a la cámara de comercio territorialmente competente, por vía electrónica [...], el mismo día o el día hábil siguiente, los datos relativos a la cantidad de carburante vendida con fines de transporte.

4. A efectos de la comunicación prevista en el apartado 3, los gestores deberán registrar, a través del POS, los datos relativos a las cantidades totales de carburante vendidas con fines de transporte, tal como resulten de la lectura de los surtidores y sean consignados en el registro del Ufficio tecnico di finanza (UTF) [(Oficina Técnica de Hacienda, Italia)].»

21. El artículo 10 de la Ley Regional n.º 14/2010, que tiene como epígrafe «Reembolsos vinculados a las ayudas», establece lo siguiente:

«1. La Administración regional reembolsará a los gestores las ayudas a la compra de carburantes concedidas a los beneficiarios, en principio con periodicidad semanal.

2. Los reembolsos se efectuarán con arreglo a la información almacenada en la base de datos electrónica, sin perjuicio de los casos de suspensión del reembolso o de recuperación de las ayudas indebidamente percibidas.

[...]»

Antecedentes del litigio

22. Para contrarrestar la práctica de ciertos residentes de la región de repostar carburante para sus vehículos a mejor precio en Eslovenia, la República Italiana había solicitado en 1996, con arreglo al artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos (DO 1992, L 316, p. 12), una excepción a fin de poder aplicar en la referida región un tipo reducido del impuesto especial sobre los carburantes.

23. Esta excepción se concedió a la República Italiana mediante la Decisión 96/273/CE del Consejo, de 22 de abril de 1996, por la que se autoriza a determinados Estados miembros a aplicar o seguir aplicando, a determinados hidrocarburos utilizados para fines específicos, tipos reducidos del impuesto especial o exenciones del mismo, con arreglo al procedimiento del apartado 4 del artículo 8 de la Directiva 92/81/CEE (DO 1996, L 102, p. 40).

24. Posteriormente, al amparo del artículo 18 de la Directiva 2003/96, se autorizó a la República Italiana a seguir aplicando, hasta el 31 de diciembre de 2006, una reducción del tipo del impuesto especial sobre la gasolina consumida en el territorio de la región.

25. El 17 de octubre de 2006, la República Italiana presentó una solicitud de excepción al amparo del artículo 19 de la Directiva 2003/96 para el territorio de la región.

26. Esta solicitud fue retirada el 11 de diciembre de 2006 por dicho Estado miembro.

Procedimiento administrativo previo

27. El 1 de diciembre de 2008, la Comisión envió un escrito de requerimiento a la República Italiana con arreglo al artículo 258 TFUE, párrafo primero, en el que le reprochaba haber aplicado tipos reducidos del impuesto especial sobre la gasolina y el gasóleo de automoción al vender tales productos a los residentes de la región. Según la Comisión, la normativa que establecía esta reducción de tipos era contraria a la normativa de la Unión en materia de imposición de los productos energéticos, dado que no se incluía dentro de las exenciones y reducciones autorizadas en virtud de la Directiva 2003/96.

28. La Comisión cuestionaba la conformidad con el Derecho de la Unión del sistema instituido por la legge n. 549, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Ley n.º 549 de Adopción de Medidas de Racionalización de las Finanzas Públicas), de 28 de diciembre de 1995 (GURI n.º 302, de 29 de diciembre de 1995, p. 5), y por la legge regionale n. 47, Disposizioni per l'attuazione della normativa nazionale in materia di riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione nel territorio regionale e per l'applicazione della Carta del cittadino nei vari settori istituzionali (Ley regional n.º 47, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la legislación nacional en materia de reducción del precio en el surtidor de los carburantes para vehículos automóviles en la región, así como de aplicación de la Carta de los Ciudadanos en diversos sectores institucionales), de 12 de noviembre de 1996 (*Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia* n.º 33, de 14 de noviembre de 1996; en lo sucesivo, «Ley regional n.º 47/96»), que reconocía a los residentes de la región el derecho a obtener una reducción del precio de la gasolina «en el surtidor» y, a partir del año 2002, una reducción del precio del gasóleo. El mecanismo en cuestión preveía la concesión de un descuento a los consumidores finales de carburantes residentes en esta región. Con el fin de aplicar este mecanismo, los proveedores de carburante anticipaban a los gestores de los puntos de venta los importes correspondientes a las reducciones de precio y, a continuación, solicitaban el reembolso a la Región.

29. Según la Comisión, este sistema de descuento constituía una reducción ilegal del impuesto especial, en forma de reembolso de este. Señaló que, en primer lugar, el beneficiario del reembolso era la misma persona que el sujeto pasivo del impuesto especial; en segundo lugar, que existía una relación directa entre el impuesto especial pagado al Estado por los sujetos pasivos de aquel —que eran los proveedores de carburante— y los importes del reembolso que estos cubrían por cuenta de los gestores de las estaciones de servicio, y, en tercer lugar, que el sistema tenía por objeto neutralizar las importantes diferencias de precio con la vecina República de Eslovenia, la cual, en el momento de la entrada en vigor de la Ley regional n.º 47/96, aún no era Estado miembro de la Unión.

30. Las autoridades italianas respondieron al referido escrito de requerimiento mediante escrito de 1 de abril de 2009, en el que defendieron que el sistema de descuento establecido por la Ley regional n.º 47/96 no afectaba al régimen fiscal. Las referidas autoridades indicaron asimismo que el sistema previsto por la Ley regional n.º 47/96, denunciado por la Comisión, había sido modificado por el legislador regional. A raíz de esta intervención legislativa, los reembolsos, según las autoridades italianas, ya no los percibían los proveedores de carburantes sino directamente los gestores de las estaciones de servicio.

31. La Ley regional n.º 14/2010 estableció un nuevo sistema (en lo sucesivo, «sistema de ayuda controvertido») destinado a aminorar el coste final del carburante soportado por el consumidor final, consistente en una «ayuda a la compra» de tales productos concedida por las autoridades públicas. En virtud del sistema de ayuda controvertido, en el momento en que las personas físicas residentes de la región, propietarias de vehículos automóviles o motocicletas, adquieren gasolina o gasóleo de automoción en las estaciones de servicio, se concede a dichas personas físicas una subvención, correspondiente a un importe de base fijo por litro comprado de gasolina y de gasóleo, que varía según el tipo de carburante y la zona de la región en la que el consumidor en cuestión tenga su residencia (en lo sucesivo, «ayuda controvertida»). Los gestores de estaciones de servicio conceden directamente la ayuda controvertida al consumidor final y posteriormente la Administración regional reembolsa a aquellos la cantidad correspondiente.

32. A raíz de una solicitud de aclaraciones de la Comisión dirigida a la República Italiana el 11 de mayo de 2011, las autoridades de ese Estado miembro respondieron, mediante escrito de 13 de julio de 2011, que el sistema de ayuda controvertido, introducido por la Ley Regional n.º 14/2010, se aplicaría de modo efectivo a partir del 1 de noviembre de 2011.

33. El 12 de abril de 2013, la Comisión solicitó a la República Italiana nuevas aclaraciones sobre cómo se calculaba la ayuda controvertida.

34. Mediante escrito de 16 de mayo de 2013, las autoridades italianas facilitaron aclaraciones sobre tales métodos de cálculo y sobre la división de la región en dos zonas territoriales en las que se preveían diferentes niveles de ayuda.

35. El 11 de julio de 2014, la Comisión remitió un escrito complementario de requerimiento a la República Italiana en el que consideraba que el sistema de ayuda controvertido conculcaba la Directiva 2003/96 puesto que, bajo la forma de un reembolso del impuesto especial, daba lugar a una reducción de aquel no prevista por la referida Directiva ni autorizada por el Consejo en virtud del artículo 19 de la propia Directiva.

36. Mediante escrito de 4 de septiembre de 2014, las autoridades italianas rebatieron la argumentación esgrimida por la Comisión en el citado escrito complementario de requerimiento.

37. El 11 de diciembre de 2015, la Comisión remitió un dictamen motivado a la República Italiana, al que esta respondió mediante escrito de 11 de febrero de 2016.

38. Al no quedar satisfecha con esta respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

39. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de junio de 2019, se admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la República Italiana.

40. Debido a la crisis sanitaria ligada a la propagación del coronavirus, el Tribunal de Justicia, a propuesta del Juez Ponente y oído el Abogado General, decidió anular la vista programada para el 23 de abril de 2020 y, mediante decisión de 26 de abril de 2020, dirigió a las partes unas preguntas para responder por escrito, a las que contestaron tanto la Comisión como la República Italiana y el Reino de España.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

Alegaciones de la Comisión

41. La Comisión señala que los impuestos especiales son impuestos indirectos que gravan el consumo de determinados productos y que la carga económica de dichos impuestos recae sobre el consumidor final. A su juicio, no cabe duda alguna de que el sistema de ayuda controvertido instituido por la Región tiene por efecto aminorar el coste soportado por el consumidor final, al reducir la tributación de los productos en cuestión.

42. La Comisión estima que, al establecer que, en el momento de la adquisición de la gasolina y del gasóleo en las estaciones de servicio por parte de las personas físicas residentes en la región, los gestores de estaciones de servicio conceden a dichas personas una reducción del precio fijo aplicable a cada litro de carburante comprado, cuyo importe les reembolsará posteriormente la Administración regional, el sistema de ayuda controvertido constituye una reducción del impuesto especial sobre el carburante no autorizada por la Directiva 2003/96.

43. En apoyo de esta alegación, la Comisión subraya que la Directiva 2003/96 contiene un conjunto de disposiciones que permiten a los Estados miembros aplicar reducciones, exenciones o variaciones del nivel de imposición aplicables a determinados productos o en función de determinados usos. A este respecto, se refiere en particular a los artículos 5, 7 y 15 a 19 de dicha Directiva. Los Estados miembros pueden aplicar estas reducciones, exenciones o variaciones con arreglo a las modalidades de aplicación previstas en el artículo 6 de esa Directiva.

44. Cuando un Estado miembro tiene la intención de aplicar un nivel reducido de imposición en un ámbito regional, debe cumplir, según la Comisión, lo dispuesto en el artículo 19 de la Directiva 2003/96 y, por tanto, solicitar una autorización al Consejo con arreglo a esa disposición. A falta de tal autorización, aplicar a los residentes en la región una reducción de los tipos del impuesto especial sobre los carburantes constituye, a su juicio, una infracción de los artículos 4 y 19 de dicha Directiva.

45. Por lo que respecta a la calificación del sistema de ayuda controvertido como una reducción no autorizada de los tipos del impuesto especial, la Comisión sostiene la tesis de que, si un Estado miembro concede una subvención no autorizada por el Derecho de la Unión, calculada directa o indirectamente sobre la cantidad de un producto energético incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/96 en el momento de su puesta a consumo, esta subvención entraña una reducción ilegal de la carga fiscal sobre este producto energético. Según afirma, en tal supuesto la referida subvención acabaría por compensar total o parcialmente el impuesto especial que grava el producto en cuestión. Los términos utilizados para designar la medida en cuestión carecen de pertinencia. Solo importan, a su juicio, la naturaleza, las características y los efectos de dicha medida.

46. La Comisión señala que la ayuda controvertida se concede, en el caso de autos, como un importe fijo por cantidad de carburante comprada, lo que se corresponde con el método de cálculo utilizado para determinar el importe del impuesto especial.

47. De la sentencia de 25 de abril de 2013, Comisión/Irlanda (C-55/12, no publicada, EU:C:2013:274), se desprende, según la Comisión, que una de las formas en que los Estados miembros tienen la facultad de conceder exenciones o reducciones del nivel de imposición es «reembolsando la totalidad o parte del importe del impuesto», de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, letra c), de la Directiva 2003/96. Pues bien, para comprobar la existencia de un reembolso del impuesto especial en el sentido de esta última disposición, carece de pertinencia que la persona que es sujeto pasivo del impuesto especial no sea la que recibe la ayuda controvertida.

48. Por otra parte, para calificar dicho sistema de «reembolso del impuesto especial», en el sentido de la citada disposición, la Comisión considera determinante la constatación de que la ayuda controvertida se abona con cargo a fondos públicos y, en el caso de autos, a fondos regionales. A su entender, el reembolso realizado con cargo a fondos de tal naturaleza entraña, de hecho, la neutralización de la imposición del producto.

49. A este respecto, según señala la Comisión, carece de relevancia que la financiación del sistema de ayuda controvertido proceda de ingresos generales de la Región y no concretamente de la parte de los impuestos especiales que el Estado transfiere a esta Región tras su recaudación. Carece igualmente de relevancia, a su juicio, el hecho de que la ayuda controvertida se abone también a los residentes de la referida región por compras de carburantes realizadas fuera de aquella.

50. La Comisión destaca, por una parte, que en el pasado la República Italiana ya fue autorizada a aplicar una reducción del tipo del impuesto especial sobre los carburantes consumidos en el territorio de la región y que, con posterioridad, se presentó, el 17 de octubre de 2006, una solicitud de excepción referida a este mismo territorio al amparo del artículo 19 de la Directiva 2003/96, solicitud que este Estado miembro retiró el 11 de diciembre de 2006. La Comisión considera que, a pesar de las modificaciones que han tenido lugar al cabo de los años, el régimen

de descuento que fue instaurado mediante la Ley regional n.º 47/96 presentaba una estructura y unos efectos globalmente idénticos a los del sistema de ayuda controvertido.

51. Por otra parte, la Comisión indica que el Consejo ya ha autorizado, con arreglo al artículo 19 de la Directiva 2003/96, cierto número de reducciones de los impuestos especiales en beneficio de regiones o zonas específicas de los Estados miembros. Menciona, a este respecto, entre otras, la Decisión de Ejecución (UE) 2017/1767 del Consejo, de 25 de septiembre de 2017, por la que se autoriza al Reino Unido a aplicar niveles de imposición reducidos sobre los carburantes consumidos en las islas Hébridas Interiores y Exteriores, las islas Septentrionales, las islas del Clyde y las islas Sorlingas, de conformidad con el artículo 19 de la Directiva 2003/96/CE (DO 2017, L 250, p. 69), y la Decisión de Ejecución (UE) 2015/356 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, por la que se autoriza al Reino Unido a aplicar niveles de imposición diferenciados a los carburantes de automoción en determinadas zonas geográficas, de conformidad con el artículo 19 de la Directiva 2003/96/CE (DO 2015, L 61, p. 24). La Comisión señala que el mecanismo establecido por el Reino Unido para los carburantes consumidos en las Hébridas y en las islas del Clyde y las islas Sorlingas es, en esencia, idéntico al sistema de ayuda controvertido.

52. Además, en lo tocante al vínculo entre la ayuda concedida a los residentes de dicha región y el componente del precio del carburante relativo al impuesto especial, la Comisión pone de relieve que el hecho de que los respectivos importes del impuesto especial y de la ayuda controvertida no coincidan carece de importancia, pues el reembolso del impuesto especial puede ser igualmente parcial. La circunstancia de que la parte del precio del carburante constituida por los costes de producción de este sea superior al importe de la ayuda controvertida carece igualmente de pertinencia y no altera el hecho de que el pago de esta ayuda constituye un reembolso del impuesto especial.

Alegaciones de la República Italiana

53. La República Italiana reconoce que la «flexibilidad necesaria para definir y aplicar políticas adaptadas a sus circunstancias nacionales», que se reconoce a los Estados miembros a tenor del considerando 9 de la Directiva 2003/96, no significa que estos puedan introducir libremente diferentes niveles de imposición, dado que solo pueden hacerlo dentro de los límites de las disposiciones de dicha Directiva que prevén excepciones a tal respecto.

54. Hace falta, pues, que el objetivo perseguido por el sistema de ayudas controvertido quede comprendido en los supuestos enumerados, en particular, en los artículos 5, 15 y 17 de la Directiva 2003/96. Aunque se trata de objetivos diferentes «por motivos vinculados a políticas específicas», el Estado miembro debe, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de esta Directiva, dirigirse al Consejo, el cual, por unanimidad, puede autorizar la introducción de exenciones o reducciones adicionales. No obstante, la República Italiana subraya que estas restricciones únicamente son válidas en la medida en que un Estado miembro tenga intención de introducir una medida consistente en una «exención o reducción del nivel de imposición» de los productos energéticos y que, por tanto, queda claro que una medida nacional que no tenga tal efecto no quedará sujeta a tales restricciones.

55. A este respecto, la República Italiana considera que, para apreciar la existencia o no de un incumplimiento por su parte, es preciso tener especialmente en cuenta el artículo 6, letra c), de la Directiva 2003/96, que incluye en su ámbito de aplicación los supuestos en los que las exenciones o reducciones del nivel impositivo se efectúan «reembolsando la totalidad o parte del importe del impuesto». Según este Estado miembro, la Comisión realiza una interpretación excesivamente amplia del artículo 6, letra c), de la Directiva al estimar que cualquier tipo de subvención o de ayuda relativa a bienes gravados con impuestos especiales, por el mero hecho de estar financiado con fondos públicos, constituye un reembolso del impuesto especial y, por tanto, supone una elusión de dicha Directiva.

56. En opinión de la República Italiana, se da un reembolso total o parcial del importe del impuesto, en el sentido del artículo 6, letra c), de la Directiva 2003/96, cuando la autoridad tributaria devuelve al sujeto pasivo el impuesto especial que este ha pagado anteriormente. Pone de relieve, por tanto, que las medidas nacionales o regionales que no reúnan las características definidas en el artículo 6, letra c), de esta Directiva deben considerarse ajenas al ámbito de aplicación de aquella y quedar sujetas a la facultad discrecional de los Estados miembros.

57. La República Italiana alega que, contrariamente a la situación controvertida en el asunto que dio lugar a la sentencia de 25 de abril de 2013, Comisión/Irlanda (C-55/12, no publicada, EU:C:2013:274), en la que la normativa nacional indicaba expresamente que el objeto del reembolso era el componente «impuesto especial» del precio del carburante, el Tribunal de Justicia no puede partir de esa misma premisa en el presente asunto. Incumbe a la Comisión demostrar que la ayuda controvertida corresponde efectivamente a un reembolso del impuesto especial. Pues bien, en su opinión, la Comisión no ha aportado tal prueba.

58. La República Italiana precisa, a este respecto, que cabe deducir de la sentencia de 25 de abril de 2013, Comisión/Irlanda (C-55/12, no publicada, EU:C:2013:274), no que el artículo 6, letra c), de la Directiva 2003/96 cubra cualquier supuesto de subvención por medio de fondos públicos referido a bienes sujetos a impuesto especial, sino más bien que este precepto abarca únicamente el abono de sumas que, de una u otra forma, guarden relación con el derecho especial inicialmente abonado. Subraya que la ayuda controvertida se concede a los consumidores finales y que no existe ninguna relación entre el impuesto inicialmente abonado por los sujetos pasivos y la suma monetaria concedida a los residentes de la región con cargo al presupuesto regional.

59. Para demostrar la inexistencia de relación entre el impuesto especial inicialmente abonado por los deudores de dicho impuesto y la ayuda controvertida, la República Italiana invoca, en esencia, los siguientes elementos.

60. En primer lugar, los beneficiarios de la ayuda controvertida son las personas físicas que residen en el territorio de la región, que no son sujeto pasivo del impuesto especial.

61. En segundo lugar, esta ayuda no se financia con la parte de los impuestos especiales que el Estado transfiere a la Región, sino a través de los ingresos generales de esta.

62. En tercer lugar, dicha ayuda se concede también a los residentes de esta región por repostajes de carburante efectuados fuera de su territorio.

63. En cuarto lugar, la carga de la propia ayuda recae sobre los gestores de estaciones de servicio que soportan temporalmente su coste, antes de ser reembolsados por la Administración regional. Tampoco estos gestores son los deudores del impuesto especial sobre los carburantes. A este respecto, el supuesto mencionado por la Comisión, según el cual una instalación de distribución de carburante puede tener, en determinados casos, la función de depósito fiscal habilitado para efectuar la comercialización del carburante, no se da en el ordenamiento jurídico italiano, de modo que tal instalación nunca podría ser sujeto pasivo del impuesto especial.

64. En quinto lugar, la ayuda controvertida es concedida por la Región, mientras que el impuesto especial sobre el carburante es un impuesto recaudado por el Estado y que se liquida cuando el carburante se transfiere a las cisternas de la estación de servicio.

65. En sexto lugar, la ayuda se concede en función de criterios distintos de aquellos en los que se basa la recaudación del impuesto especial. Su importe varía según el tipo de carburante y la zona de residencia del beneficiario.

66. En séptimo lugar, el objeto de la medida establecida por el sistema de ayuda controvertido no se refiere al componente «impuesto especial» del precio del carburante, contrariamente a lo que ocurría en el asunto que dio lugar a la sentencia de 25 de abril de 2013, Comisión/Irlanda (C-55/12, no publicada, EU:C:2013:274).

67. En octavo y último lugar, la República Italiana considera que es imposible vincular de manera objetiva la ayuda controvertida con el componente «impuesto especial» del precio de los carburantes «en el surtidor». Esta ayuda se refiere más bien al componente «coste de producción» de dicho precio, cuyo importe es superior, destinándose la ayuda a equilibrar este coste en una región caracterizada por la falta de infraestructuras. Afirma que las pronunciadas variaciones de precio del carburante de una región a otra del territorio italiano solo cabe atribuir las al componente «coste de producción», sobre el que a su vez influye el nivel de infraestructuras existente en cada región.

Alegaciones del Reino de España

68. El Reino de España considera que el sistema de ayuda controvertido, establecido por la Ley regional n.º 14/2010, constituye una ayuda a la adquisición de carburante para los residentes de la región, cuyo objeto es reducir el sobrecoste vinculado al hecho de que el coste de producción de los carburantes es más elevado en dicha región.

69. Este Estado miembro alega una serie de elementos que, en su opinión, permiten confirmar la plena autonomía de la ayuda controvertida con respecto al impuesto especial que grava el carburante.

70. En primer lugar, el Estado recauda íntegramente el impuesto especial con ocasión de la puesta a consumo del carburante. En segundo lugar, la ayuda controvertida no se financia mediante la parte del impuesto

especial transferida por el Estado a la Región, sino mediante los ingresos generales de esta Región. Además, esta ayuda se concede también cuando sus beneficiarios repostan en otras regiones italianas. En tercer lugar, la referida ayuda no se concede al deudor del impuesto especial, sino a las personas físicas residentes en el territorio de la región. En cuarto lugar, los gestores de las estaciones de servicio adelantan la propia ayuda a los beneficiarios y la Administración de esta región la reintegra a aquellos. En quinto y último lugar, la ayuda controvertida se concede en función de un criterio que no presenta la más mínima relación con el impuesto especial, a modo de importe fijo, cualquiera que sea el tipo del impuesto especial sobre el carburante en cuestión.

71. El Reino de España estima, además, que no cabe considerar que una ayuda regional expresada en un valor fijo, inferior a los costes de producción de los carburantes y regulada por una normativa que no es de carácter fiscal, constituya una medida dirigida a reducir la carga fiscal de los carburantes.

72. Afirma que el precio de venta de los carburantes al consumidor final está compuesto por varios elementos, a saber, en primer lugar, el coste del petróleo crudo y el margen de refino; en segundo lugar, los costes de comercialización y transporte hasta el punto de venta, y, en tercer lugar, los componentes fiscales del precio, como el impuesto especial y el IVA.

Apreciación del Tribunal de Justicia

73. La Comisión alega que, al instituir el sistema de ayuda controvertido —que prevé la concesión, en beneficio de las personas físicas residentes en la región, de una reducción fija del precio por litro comprado de gasolina y de gasóleo de automoción—, la República Italiana estableció una reducción del impuesto especial, mediante el reembolso de su importe, que conculca las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 19 de la Directiva 2003/96.

74. A este respecto, es preciso recordar, de entrada, que, según reiterada jurisprudencia relativa a la carga de la prueba en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado. Dicha institución debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia del incumplimiento, sin poder basarse en presunciones [sentencia de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Italia (Bacteria Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, apartado 78 y jurisprudencia citada].

75. Al establecer un régimen de imposición armonizado de los productos energéticos y de la electricidad, la Directiva 2003/96 pretende, tal como se desprende de sus considerandos 2 a 5 y 24, promover el funcionamiento adecuado del mercado interior en el sector de la energía, evitando, en particular, las distorsiones de la competencia (sentencia de 30 de enero de 2020, Autoservizi Giordano, C-513/18, EU:C:2020:59, apartado 30 y jurisprudencia citada). A tal efecto, esta Directiva exige, en virtud de su artículo 4, apartado 1, que los niveles de imposición que los Estados miembros apliquen a los productos energéticos y a la electricidad enumerados en el artículo 2 de la referida Directiva no sean inferiores a los niveles mínimos de imposición en ella prescritos e incluye, en particular en sus artículos 5, 7 y 15 a 19, una serie de preceptos que permiten que los Estados miembros apliquen reducciones, exenciones o diferenciaciones del nivel de imposición para determinados productos o usos.

76. Según la Comisión, de estas últimas disposiciones se desprende que, cuando un Estado miembro tenga la intención de aplicar un nivel reducido de imposición en un ámbito regional, como ha hecho la República Italiana por medio del sistema de ayuda controvertido, la única posibilidad es recurrir al artículo 19 de la citada Directiva, lo que para el Estado miembro implica solicitar, con arreglo a esa disposición, una autorización al Consejo a tal efecto.

77. Para determinar si se produce el incumplimiento alegado por la Comisión, procede verificar la premisa en la que se basa y, a este respecto, apreciar si el sistema de ayuda controvertido debe calificarse de «[reembolso de] la totalidad o parte del importe del impuesto» a los efectos del artículo 6, letra c), de dicha Directiva.

78. En efecto, la declaración de un incumplimiento de las obligaciones de la referida Directiva, consistente en una reducción no autorizada del impuesto especial, implica que tal reducción haya adoptado alguna de las tres formas enumeradas en el artículo 6 de aquella. Pues bien, de entre estas tres formas, el sistema de ayuda controvertido solo podría eventualmente dar lugar a la de un reembolso total o parcial del importe del impuesto.

79. A este respecto, es preciso dejar constancia de que, para que este sistema de ayuda pueda calificarse de «reembolso» a los efectos del artículo 6, letra c), de la Directiva 2003/96 es necesario que el importe abonado en virtud de dicho sistema de ayuda proceda de los importes del impuesto especial recaudados por el Estado italiano o, al menos, que el importe pagado tenga un vínculo real con el impuesto especial recaudado por el Estado italiano,

de modo que el propio sistema de ayuda se dirija a neutralizar o a minorar el impuesto especial sobre los carburantes.

80. No puede acogerse la alegación de la Comisión según la cual no importa el origen de las cantidades abonadas en el marco del reembolso de un impuesto, con tal de que aquellas procedan de fondos públicos estatales.

81. A este respecto, procede señalar, en particular, que, en el presente recurso, la Comisión no niega que el sistema de ayuda controvertido se financie con cargo al presupuesto general de la Región y no, de manera específica, mediante la parte del impuesto especial sobre los carburantes transferida por el Estado italiano a dicho presupuesto. Las cantidades abonadas en concepto de tal transferencia se integran en el presupuesto general de la Región y pierden en él cualquier forma de individualización.

82. En todo caso, en el presente asunto, la Comisión ni alega ni demuestra la existencia de una interferencia objetiva entre la fuente de financiación del sistema de ayuda controvertido y los ingresos procedentes de la recaudación, por parte del Estado italiano, del impuesto especial sobre los carburantes, una parte de los cuales es posteriormente transferida al presupuesto general de la Región.

83. A mayor abundamiento, como ha señalado en esencia el Abogado General en el punto 103 de sus conclusiones, la circunstancia de que la ayuda controvertida beneficie también a las personas físicas residentes en el territorio de la región cuando repostan carburante en otras regiones italianas puede poner en duda la existencia de una relación entre el importe abonado en concepto de dicha ayuda y los importes del impuesto especial recaudado.

84. Además, habida cuenta de las consideraciones expuestas en el apartado 79 de la presente sentencia, procede declarar que la Comisión tampoco ha aportado pruebas que permitan demostrar que el sistema de ayudas controvertido constituya una neutralización o una minoración del impuesto especial sobre el carburante.

85. Como alega la República Italiana, apoyada sobre este particular por el Reino de España, dado que el coste de producción del carburante excede del importe de la ayuda controvertida, no puede excluirse que este sistema se dirija a atenuar las repercusiones que unos costes de producción más elevados tienen sobre el precio final de los carburantes, en la medida en que tales costes, cuya importancia puede variar sensiblemente entre regiones, pueden generar diferencias de precio de los carburantes según la región de que se trate.

86. Pues bien, como ha señalado el Abogado General en los puntos 105 y 108 de sus conclusiones, dado que la Comisión no se sirve de datos específicos que sustenten su afirmación de que el sistema de ayuda controvertido lleve a cabo una neutralización o una minoración del impuesto especial sobre los carburantes, tal afirmación resulta asimilable a una presunción. En efecto, como se declara en el punto 109 de las referidas conclusiones, es imposible concluir con certeza que la reducción del precio de los carburantes implique una reducción de ese impuesto especial.

87. En estas circunstancias, procede concluir que la Comisión no ha aportado la prueba de la existencia de un vínculo real entre las cantidades abonadas en virtud del sistema de ayuda controvertido y las que se recaudaron en concepto del impuesto especial sobre los carburantes vendidos a los residentes de la región, de modo que tal sistema dé lugar, mediante la referida ayuda, a la neutralización o a la minoración del impuesto especial.

88. Ciertamente, el hecho de que los deudores del impuesto especial y los beneficiarios de la ayuda controvertida sean diferentes no excluye por sí solo que pueda apreciarse la existencia de un reembolso de aquel impuesto, según se desprende de la sentencia de 25 de abril de 2013, Comisión/Irlanda (C-55/12, no publicada, EU:C:2013:274). No obstante, como se expone en el punto 94 de las conclusiones del Abogado General, aún falta por acreditar la existencia de un vínculo real entre esta ayuda y el impuesto especial sobre la compra de carburante.

89. Del mismo modo, el hecho de que la ayuda controvertida se conceda en función de la cantidad de carburante comprado y de que su importe varíe así en función de esa cantidad tampoco da idea de la existencia de una relación entre tal ayuda y el impuesto especial. En efecto, esta variación se debe únicamente a que, al igual que la ayuda controvertida, el impuesto especial sobre el carburante se adeuda por litro de carburante comprado, sin que esta única semejanza del modo de cálculo permita desvirtuar la conclusión que figura en el apartado 87 de la presente sentencia. Además, a diferencia del impuesto especial, esta ayuda se expresa en importes fijos y varía también incluso en función de la zona de residencia del beneficiario.

90. El hecho de que un régimen de descuento preexistente, alguno de cuyos elementos es similar a los del sistema de ayuda controvertido, hubiera sido objeto de una excepción autorizada conforme a las disposiciones de la Directiva 2003/96 o de la normativa anterior de la Unión en la materia, solo puede constituir un indicio que justifique el examen de la conformidad del nuevo régimen, esto es, del sistema de ayuda controvertido, con el Derecho de la Unión, pero no puede prejuzgar el resultado de dicho examen.

91. Lo mismo cabe decir de la circunstancia de que el Consejo haya aprobado, al amparo del artículo 19 de la Directiva 2003/96, determinados regímenes nacionales que presentan ciertas similitudes con el sistema de ayuda controvertido.

92. De las anteriores consideraciones se desprende que la Comisión no ha probado de manera suficiente en Derecho que, al instituir el sistema de ayuda controvertido —que prevé la concesión, en beneficio de las personas físicas residentes en la región, de una reducción fija del precio por litro comprado de gasolina y de gasóleo de automoción—, la República Italiana haya establecido una reducción del impuesto especial, mediante el reembolso de su importe, ni, por consiguiente, ha probado que este Estado miembro haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 19 de la Directiva 2003/96.

93. En consecuencia, debe desestimarse el recurso de la Comisión.

Costas

94. En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la República Italiana la condena en costas de la Comisión y al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por esta, procede condenarla en costas.

95. De conformidad con el artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, según el cual los Estados miembros que intervengan en el litigio cargarán con sus propias costas, el Reino de España cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a la Comisión Europea.**
- 3) El Reino de España cargará con sus propias costas.**

Firmas

* Lengua de procedimiento: italiano.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.