



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 2 de junio de 2022¹

Asunto C-470/20

**AS Veejaam,
OÜ Espo
contra
AS Elering**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia)]

«Procedimiento prejudicial — Artículo 108 TFUE, apartado 3 — Reglamento (UE) 2015/1589 — Artículo 1, letra c) — Ayudas concedidas por los Estados miembros — Apoyo a las energías renovables — Empresas de producción de energía hidroeléctrica a partir de fuentes renovables que han recibido una ayuda a las energías renovables por la electricidad producida por sus generadores hidroeléctricos — Efecto incentivador de una ayuda solicitada después del inicio de los trabajos en el proyecto»

I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 108 TFUE, apartado 3, del artículo 1, letra c), del Reglamento (UE) 2015/1589² y del apartado 50 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (en lo sucesivo, «Directrices de 2014»)³.
2. Esta petición se ha presentado en el contexto de los litigios entre, por un lado, dos productores de energías renovables, a saber, las sociedades Veejaam y Espo (en lo sucesivo, «recurrentes»), y, por otro lado, Elering, la autoridad estonia competente para la concesión de ayudas a las energías renovables, relativos a las solicitudes de pago de las ayudas a las energías renovables que prevé la normativa estonia, presentadas por tales sociedades.

¹ Lengua original: francés.

² Reglamento del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO 2015, L 248, p. 9).

³ DO 2014, C 200, p. 1.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. El artículo 1 del Reglamento 2015/1589, titulado «Definiciones», establece:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

b) “ayuda existente”:

- i) sin perjuicio de lo dispuesto [...] en el apéndice del anexo IV del Acta de Adhesión [...] de Estonia, [...] toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del TFUE en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda y las ayudas individuales que se hubieran llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del TFUE en el Estado miembro respectivo y sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma,
- ii) la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo,
- iii) la ayuda que deba considerarse que ha sido autorizada con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 659/1999 ^[4] o con anterioridad al [Reglamento n.º 659/1999], pero de conformidad con este procedimiento,

[...]

c) “nueva ayuda”: toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes;

[...]».

4. Los apartados 49 y 50 de las Directrices de 2014 indican:

(49) «Las ayudas destinadas a la protección medioambiental y la energía solo podrán considerarse compatibles con el mercado interior si tienen un efecto incentivador. El efecto incentivador se produce cuando la ayuda induce a su beneficiario a cambiar su comportamiento para aumentar el nivel de protección del medio ambiente o a mejorar el funcionamiento adecuado de un mercado de la energía seguro, asequible y sostenible, cambio de comportamiento que no tendría lugar sin ellas. Las ayudas no deberán subvencionar los costes de una actividad que una empresa tendría que afrontar de todos modos y no podrán compensar el riesgo comercial normal de una actividad económica.

⁴ Reglamento del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO 1999, L 83, p. 1).

(50) La Comisión considera que las ayudas carecen de efecto incentivador para el beneficiario en todos aquellos casos en los que los trabajos en el proyecto ya se habían iniciado con anterioridad a la presentación de su solicitud de ayuda ante las autoridades nacionales. En tales casos, es decir, cuando el beneficiario inicia la ejecución de un proyecto antes de solicitar la ayuda, toda ayuda concedida en relación con dicho proyecto no se considerará compatible con el mercado interior.»

5. Mediante su Decisión, de 28 de octubre de 2014, relativa a un régimen de ayudas a favor de la electricidad producida a partir de fuentes renovables y de la cogeneración eficiente (ayuda de Estado SA.36023)⁵ (en lo sucesivo, «Decisión de 2014»), la Comisión Europea declaró que el régimen de ayudas estonio, si bien incumplía la obligación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, era compatible con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

6. En virtud de su Decisión, de 6 de diciembre de 2017, relativa a las modificaciones del régimen estonio de ayudas a favor de la electricidad producida a partir de fuentes renovables y de la cogeneración eficiente (ayuda de Estado SA.47354)⁶ (en lo sucesivo, «Decisión de 2017»), la Comisión, aunque consideró que Estonia había introducido modificaciones al régimen de ayudas objeto de la Decisión de 2014 en infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, decidió que el régimen de ayudas resultante de tales modificaciones era compatible con el mercado interior en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 3 (en lo sucesivo, conjuntamente, «Decisiones de 2014 y 2017»).

B. Derecho estonio

7. Los artículos 59, 59¹ y 108 de la *elektriturseadus* (Ley del Mercado Eléctrico) (Riigi Teataja de 30 de junio de 2015; en lo sucesivo, «ELTS») prevén:

«Artículo 59. Ayuda

(1) El productor tendrá derecho a obtener del gestor de la red de transporte una ayuda:

1) para la generación de electricidad procedente de una fuente de energía renovable, mediante la utilización de unas instalaciones de generación cuya potencia neta no supere los 100 MW;

[...]

Artículo 59¹. Requisitos de la ayuda

(1) La obtención de la ayuda prevista en el artículo 59 de la presente Ley estará supeditada a los siguientes requisitos:

1) la electricidad deberá ser generada por instalaciones de generación conformes con las exigencias de la presente Ley y del Código de la Red;

[...]

⁵ DO 2015, C 44, p. 2.

⁶ DO 2018, C 121, p. 7.

(2) El productor no disfrutará de la ayuda:

[...]

4) si el productor no dispone de las autorizaciones medioambientales necesarias para la generación de electricidad o no cumple las condiciones establecidas en tales autorizaciones;

(3) La solicitud a que se refiere el artículo 59, apartado 2, de la presente Ley incluirá los datos de los equipos de generación, las indicaciones previstas en la legislación para la obtención de la ayuda y la información exigida por el gestor de la red de transporte [...].

[...]

Artículo 108. Período de disfrute de la ayuda

(1) La ayuda prevista en el artículo 59, apartado 1, puntos 1) a 4), de la presente Ley podrá abonarse en un plazo de doce años desde el inicio de la producción [...].

[...]

(3) La fecha del inicio de la producción antes mencionada será aquella en la que el equipo de generación adecuado suministre por vez primera electricidad a la red o en línea directa.

[...]»

III. Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

8. Las recurrentes son dos sociedades que han recibido ayudas de Estado para la producción de energía a partir de fuentes renovables en Estonia.⁷ A raíz de la sustitución de los equipos de generación para los que habían recibido inicialmente estas ayudas,⁸ dichas sociedades presentaron nuevas solicitudes de ayudas de Estado,⁹ que fueron denegadas por Elering porque no cumplían los requisitos previstos en el régimen de ayudas de Estado a las energías renovables (en lo sucesivo, «régimen de ayudas controvertido»). En efecto, con arreglo a este régimen la ayuda en cuestión solo podía abonarse, por una parte, para la electricidad producida por un equipo de generación totalmente nuevo y, por otra parte, con el fin de favorecer la entrada en el mercado de nuevos operadores, y no para apoyar de forma permanente a los productores de electricidad.

⁷ Veejaam generó energía eléctrica en una central hidroeléctrica entre los años 2001 y 2015, utilizando equipos de generación con una potencia de entre 100 y 200 kW. Entre los años 2001 y 2012, Veejaam disfrutó de las ayudas a las energías renovables previstas en el régimen de ayudas estonio controvertido en el litigio principal. Espo ha generado energía, en una central hidroeléctrica, mediante una turbina de una potencia de 15 kW. A partir del año 2009, entró en funcionamiento una nueva turbina de una potencia de 45 kW. Espo disfrutó de las ayudas a las energías renovables durante el período comprendido entre los años 2004 y 2015.

⁸ Durante el año 2015, Veejaam sustituyó los equipos de generación existentes por un nuevo conjunto turbina-generador instalado en la antigua presa de la central. Por tanto, el equipo de generación resultante de esta operación era parcialmente nuevo respecto al existente en el momento del inicio de la producción de energía.

⁹ Durante el año 2016, Veejaam comunicó los datos del nuevo equipo a Elering, con vistas a obtener la ayuda a las energías renovables. Espo presentó asimismo una solicitud a Elering en el año 2016 en relación con la turbina instalada en 2009.

9. Las recurrentes interpusieron sendos recursos contra las decisiones de Elering ante el Tallina Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin, Estonia). Mediante resoluciones de 10 de octubre y de 27 de octubre de 2017, dicho tribunal desestimó los recursos. Las sociedades recurrieron tales resoluciones ante el Tallina Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin, Estonia). Tras la desestimación de estos recursos de apelación en virtud de las resoluciones de 27 de junio y de 15 de noviembre de 2018, las recurrentes interpusieron recurso de casación ante el Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia), que es el órgano jurisdiccional remitente.

10. Dicho órgano jurisdiccional plantea, en primer lugar, el problema de un posible conflicto entre las Decisiones de 2014 y 2017 y las Directrices de 2014 en lo que se refiere a la apreciación del efecto incentivador de la ayuda a las energías renovables prevista en el régimen de ayudas controvertido. En efecto, en las referidas Decisiones, la Comisión admitió de hecho la posibilidad de presentar una solicitud de ayuda también después de la instalación de los equipos de generación en cuestión, mientras que, conforme al apartado 50 de las Directrices de 2014, una ayuda carece de efecto incentivador en todos aquellos casos en que los trabajos en el proyecto ya se habían iniciado antes de que el beneficiario presentara su solicitud de ayuda ante las autoridades nacionales.

11. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en el dictamen que se solicitó a la Comisión en el marco del procedimiento principal sobre la base del artículo 29, apartado 1, del Reglamento 2015/1589, la Comisión declaró que una sociedad en la situación de Veejaam, que había emprendido los trabajos de instalación de nuevos equipos de generación para atenerse a los nuevos requisitos de autorización relativos al uso de las aguas, no tenía derecho a las ayudas a las energías renovables. En efecto, como los trabajos de adaptación a los requisitos establecidos por la normativa estonia eran en todo caso obligatorios, no concurría el requisito relativo al efecto incentivador de la ayuda, pues tales trabajos no obedecían a ningún fin útil. Dicho órgano jurisdiccional se pregunta, no obstante, si procede tomar en consideración la razón que llevó a Veejaam a instalar un nuevo equipo. Así, el órgano jurisdiccional remitente se plantea si, al analizar la compatibilidad de las ayudas de Estado en el presente asunto, no debería tenerse en cuenta también el hecho de que, sin la perspectiva de obtener una ayuda para las energías renovables, Veejaam se habría visto obligada a detener la producción de electricidad y que, en virtud de esta circunstancia, la ayuda en cuestión presenta efectivamente un efecto incentivador.

12. En tercer lugar, el tribunal remitente se interroga sobre las consecuencias procedimentales de la infracción por parte de la República de Estonia del artículo 108 TFUE, apartado 3, en el marco de la ejecución del régimen de ayudas controvertido. En efecto, de la Decisión de 2014 se desprende que la República de Estonia había establecido dos regímenes de ayudas a las energías renovables. Con arreglo al primer régimen, únicamente los productores existentes que hubieran iniciado la producción a más tardar el 1 de marzo de 2013 podían acogerse a las ayudas, que se concedían de forma automática siempre que concurrieran los requisitos previstos en la legislación vigente en ese momento (en lo sucesivo, «régimen antiguo»). El segundo régimen estableció que, a partir del 1 de enero de 2015, los productores que hubieran iniciado su producción después del 1 de marzo de 2013 únicamente podrían obtener una ayuda de Estado en el marco de un procedimiento de licitación (en lo sucesivo, «régimen nuevo»). Ahora bien, Estonia no adoptó las medidas legislativas para la ejecución del régimen nuevo y continuó aplicando el régimen antiguo hasta el año 2017, permitiendo de este modo que también los productores que iniciaron la producción después del 1 de marzo de 2013 disfrutaran de la ayuda. Por lo tanto, la Comisión constató, en su Decisión de 2017, que la República de Estonia había incumplido la prohibición de ejecución de las ayudas de Estado prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3.

13. Así, se plantea la cuestión de dilucidar si, al seguir aplicando el régimen antiguo más allá de la fecha inicialmente prevista, la ayuda controvertida debe ser calificada de «nueva ayuda» (que se ha ejecutado sin la autorización de la Comisión) o de «ayuda existente», según la distinción entre estas dos clases de ayudas que prevé el Reglamento 2015/1589. En caso de que el Tribunal de Justicia estimase que se trata de una «nueva ayuda» y que la prórroga del régimen antiguo controvertido solo puede considerarse legal tras la adopción de la Decisión de 2017, habría que examinar si las recurrentes podían beneficiarse de la ayuda a partir del año 2016, fecha en la que solicitaron la concesión de dicha ayuda.

14. En estas circunstancias, el Riigikohus (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Deben interpretarse las normas del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado, en particular el requisito del efecto incentivador establecido en el apartado 50 de las Directrices de 2014, en el sentido de que es compatible con dichas normas un régimen de ayudas de Estado que permite a un productor de energía renovable solicitar el pago de una ayuda tras el inicio de los trabajos de realización de un proyecto, cuando la disposición nacional confiere a cada productor que cumpla los requisitos establecidos en la ley el derecho a la ayuda, sin conceder a la autoridad competente un margen de apreciación a este respecto?
- 2) ¿Queda excluido, en todo caso, el efecto incentivador de una ayuda de Estado cuando la inversión que da lugar a dicha ayuda de Estado se realizó a causa de la modificación de los requisitos de la autorización medioambiental, aun cuando, como sucede en el presente caso, el solicitante probablemente hubiera cesado en su actividad, debido a los requisitos más estrictos de la autorización, si no hubiera recibido la ayuda de Estado?
- 3) Habida cuenta, en particular, de las consideraciones del Tribunal de Justicia en el asunto C-590/14 P (apartados 49 y 50 de la sentencia), en el supuesto en que, como sucede en el presente caso, la Comisión, mediante una decisión relativa a una ayuda de Estado, haya declarado compatible con el mercado interior tanto un régimen de ayudas existente como las modificaciones proyectadas y el Estado haya indicado, en particular, que solo aplicará el régimen existente hasta una fecha límite determinada, ¿se trata de una nueva ayuda, en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento [2015/1589], cuando el régimen de ayudas basado en la legislación vigente sigue siendo aplicado más allá de la fecha límite indicada por el Estado?
- 4) En caso de que la Comisión haya decidido *a posteriori* no formular objeciones a un régimen de ayudas aplicado en infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, ¿están las personas que tienen derecho a una ayuda de funcionamiento facultadas para solicitar el pago de la ayuda también para el período anterior a la decisión de la Comisión, si las normas procesales nacionales lo permiten?
- 5) Con independencia de lo dispuesto en el artículo 108 TFUE, apartado 3, ¿tiene derecho a una ayuda de Estado un solicitante de una ayuda de funcionamiento en el marco de un régimen de ayudas que comenzó a realizar un proyecto que cumplía los requisitos que se consideran compatibles con el mercado interior en una fecha en la que se aplicaba legalmente el régimen de ayudas, pero presentó la solicitud de ayuda de Estado en un momento en que el régimen de ayudas había sido prorrogado sin notificación a la Comisión?»

15. Han presentado observaciones escritas Elering, el Gobierno estonio y la Comisión. Estas partes y Espo formularon también observaciones orales en la vista celebrada el 16 de marzo de 2022.

IV. Análisis

A. Observaciones preliminares

16. Debo señalar, antes de nada, que el presente asunto se inscribe en un marco jurídico y fáctico complejo que se caracteriza, en particular, por la existencia de varios regímenes de ayudas de Estado, de incumplimientos a la obligación de «standstill» prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, y de dos Decisiones en las que la Comisión no formuló objeciones a tales regímenes.

17. Asimismo, ha de observarse que, en determinados puntos, las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente versan sobre la interpretación del Derecho nacional. Además, dicho órgano jurisdiccional pregunta al Tribunal de Justicia acerca de ciertos aspectos que son esencialmente fácticos y más bien técnicos. Ahora bien, el Tribunal de Justicia no dispone de la información necesaria para confirmar o refutar las conclusiones preliminares del órgano jurisdiccional remitente. Por consiguiente, incumbe a este último pronunciarse de forma definitiva sobre estos extremos, a la luz de las orientaciones que le ofrezca el Tribunal de Justicia.

18. En este contexto, procede recordar que la función del Tribunal de Justicia, cuando se le plantea una cuestión prejudicial, consiste en proporcionar una aclaración al órgano jurisdiccional nacional acerca del alcance de las normas de 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.¹⁰

19. Una vez hechas estas puntualizaciones, estimo útil exponer de forma sucinta las principales características del régimen estonio de ayudas de Estado y los aspectos fundamentales de las Decisiones de 2014 y 2017.

20. El Gobierno estonio ejecutó, a partir del año 2003, diferentes versiones de un régimen de ayudas a fin de incrementar su cuota de producción de electricidad en Estonia.¹¹ Las ayudas concedidas perseguían principalmente compensar la diferencia entre los costes de producción y el precio de mercado, con objeto de fomentar en las empresas la construcción de equipos de generación de energía renovable.

21. En este contexto, este régimen de ayudas preveía que un productor pudiera obtener del gestor de la red una ayuda para la generación de electricidad a partir de una fuente de energía renovable, con sujeción a determinados requisitos. En primer lugar, la ayuda estaba limitada a los nuevos productores que entraran en el mercado utilizando un determinado tipo de equipos de generación con una potencia predefinida. En segundo lugar, la cuantía de la ayuda no se determinaba en función del coste de la inversión del operador por la instalación de los equipos de

¹⁰ Sentencia de 21 de junio de 2007, *Omni Metal Service* (C-259/05, EU:C:2007:363), apartado 15.

¹¹ Este régimen no fue calificado de ayuda «existente» en el momento de la adhesión de Estonia y no fue notificado a la Comisión hasta 2014.

generación, sino que dependía de la cantidad de energía renovable generada. En tercer lugar, el pago de la ayuda no estaba ligado al productor de la energía, sino al equipo de generación, de modo que, en principio, el mismo productor podía obtener ayudas de Estado para varias instalaciones distintas. En cuarto lugar, con arreglo a dicho régimen, el período durante el que podía pagarse esa ayuda estaba limitado a doce años a partir del inicio de la producción, momento que correspondía a la fecha en que el equipo había suministrado por vez primera electricidad a la red.

22. Pues bien, parece que la presente petición de decisión prejudicial tiene su origen, en gran medida, en las dudas del órgano jurisdiccional remitente acerca de la interpretación del concepto de «inicio de la producción». Así, dicho órgano jurisdiccional se plantea, en particular, la cuestión de si procede tener en cuenta, como «fecha de inicio de la producción», en el sentido del artículo 108, apartado 3, de la ELTS, la del comienzo de la producción en la central por primera vez o si cabe considerar que la mera sustitución de un «equipo de generación» en la central ha dado lugar a un nuevo «inicio de la producción». El tribunal remitente estima asimismo que dicha cuestión está estrechamente vinculada a la interpretación que debe darse de la expresión «equipos de generación» a que se refiere la Ley estonia.¹²

23. En efecto, como observa el órgano jurisdiccional remitente, si bien la respuesta a las cuestiones prejudiciales dependerá de la calificación de estos dos conceptos, hay que señalar que la referida cuestión, incluida la determinación de si *el inicio de la producción* puede producirse también cuando un equipo de generación ha sido modificado solo en parte, corresponde de forma exclusiva al Derecho nacional.¹³

24. No obstante, es importante subrayar que, en el ejercicio de su facultad de apreciación, el juez nacional está obligado a respetar las Decisiones de 2014 y 2017. Cabe señalar, a este respecto, que, aunque el concepto de *inicio de la producción* no ha sido definido como tal en las citadas Decisiones, ha sido utilizado para determinar el punto de partida del período durante el que una empresa puede beneficiarse de una ayuda de Estado al amparo del régimen de ayudas controvertido. Así, tales Decisiones incluían distintos requisitos para la concesión de la ayuda, entre ellos, en particular, el relativo a que la duración total de la ayuda no superase un período de doce años desde el «inicio de la producción».¹⁴

25. Debo precisar igualmente que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el alcance de la autorización concedida por las Decisiones de la Comisión en materia de ayudas de Estado se determina tomando en consideración el régimen de ayudas notificado por el Estado miembro de que se trata.¹⁵ Procede observar también que la disposición pertinente del proyecto

¹² Dicho tribunal considera igualmente que deberá dilucidar si el concepto de «equipo de generación» no solo engloba el conjunto turbina-generador (es decir, los elementos que han sido sustituidos en el caso de autos), sino que comprende también la presa y el canal de derivación.

¹³ En el mismo sentido, las cuestiones relativas a la calificación de los equipos de generación que el órgano jurisdiccional remitente ha planteado son cuestiones de hecho que solo pueden ser interpretadas por el juez nacional.

¹⁴ Véanse los considerandos 62, 73, 109 y 111 de la Decisión de 2014 y el considerando 66 de la Decisión de 2017.

¹⁵ Sentencia de 16 de diciembre de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comisión (C-537/08 P, EU:C:2010:769), apartado 44 y jurisprudencia citada.

de ley, esto es, el artículo 108 de la ELTS, que las autoridades estonias notificaron a la Comisión en el marco del régimen de ayudas autorizado por la Decisión de 2014, no deja ninguna duda a este respecto.¹⁶

26. Habida cuenta de lo anterior, parece, a primera vista, sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al juez nacional, que el régimen de ayudas controvertido no permite estimar las solicitudes de las recurrentes, y que Elering las denegó acertadamente. Así pues, opino que las Decisiones de 2014 y 2017 deben interpretarse en el sentido de que la sustitución de un equipo de generación no crea un «nuevo derecho» a una ayuda de Estado y, en cualquier caso, no abre un nuevo período de doce años para el pago de la ayuda.

27. Conviene señalar que, en sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, al parecer, al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad del régimen antiguo con las normas de la Unión en materia de ayudas de Estado y, por consiguiente, sobre la propia legalidad de las Decisiones de 2014 y 2017.

28. Pues bien, debe señalarse que ninguna de las partes del procedimiento principal ha cuestionado la legalidad de las citadas Decisiones de la Comisión ni, en general, la legalidad del régimen de ayudas controvertido. Del mismo modo, ni las partes del procedimiento principal ni ningún tercero han impugnado las Decisiones de la Comisión en el plazo de dos meses señalado en el artículo 263 TFUE. En estas circunstancias, como subraya con razón el Gobierno estonio, las Decisiones de la Comisión deben vincular a los órganos jurisdiccionales nacionales para garantizar el principio de seguridad jurídica.¹⁷

29. Una vez hechas estas aclaraciones acerca del régimen de ayudas controvertido y las Decisiones de la Comisión, procede ahora analizar las cuestiones planteadas por el tribunal remitente que versan, en el caso de las cuestiones primera y segunda, sobre la interpretación del criterio del «efecto incentivador», que constituye un requisito previo para la concesión de una ayuda de Estado a la energía y el medio ambiente. Las cuestiones tercera, cuarta y quinta se refieren a los aspectos de procedimiento relacionados con la yuxtaposición de los distintos regímenes de ayudas de Estado aplicados por la República de Estonia y las consecuencias procedimentales de la falta de notificación, en su caso, de dichos regímenes a la Comisión.

B. Sobre la primera cuestión prejudicial

30. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si el régimen antiguo es compatible con el apartado 50 de las Directrices de 2014, conforme al cual una ayuda carece de efecto incentivador si la solicitud de ayuda fue presentada por el beneficiario a las autoridades nacionales después del inicio de los trabajos en el proyecto. Dicho órgano jurisdiccional solicita, pues, al Tribunal de Justicia, con carácter más general, que se pronuncie sobre el alcance de las Directrices adoptadas por la Comisión en el supuesto de un eventual conflicto con una decisión adoptada por la Comisión en materia de ayudas de Estado.

¹⁶ De conformidad con el artículo 108 del proyecto de ley (ELTS) notificado a la Comisión, «no se abonará ninguna ayuda por la electricidad producida por un nuevo equipo de generación instalado en el mismo lugar en sustitución de un equipo de generación antiguo si, con arreglo a la presente Ley, ya se hubiera abonado la ayuda durante doce años por la electricidad producida por el equipo de generación que se va a sustituir. Se abonará una ayuda por la electricidad producida por un equipo de generación construido en sustitución de un equipo de generación antiguo hasta que transcurran doce años desde el inicio de la producción con el equipo de generación inicial».

¹⁷ Sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), apartado 25.

31. Procede recordar, de entrada, que como precisó el Tribunal de Justicia en la sentencia *Kotnik*,¹⁸ los actos de la Comisión, como las Directrices, no pueden crear obligaciones autónomas a cargo de los Estados miembros, sino que se limitan a establecer las condiciones encaminadas a asegurar la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas de Estado, que la Comisión debe tener en cuenta en el ejercicio de la amplia facultad de apreciación de la que dispone en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3.

32. Al adoptar esas reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos previstos en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de dicha facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima.¹⁹ Esto significa en la práctica que si un Estado miembro notifica un proyecto de ayuda de Estado que se ajusta a las Directrices, la Comisión debe autorizar en principio ese proyecto. Sin embargo, los Estados miembros conservan la facultad de notificar a la Comisión proyectos de ayuda de Estado que no se ajusten a los criterios previstos por esa comunicación, y la Comisión puede autorizarlos en circunstancias excepcionales.²⁰

33. De lo anterior se desprende que la Comisión conserva la libertad de declarar compatible con el mercado interior un régimen de ayudas en el que el cumplimiento del requisito del efecto incentivador esté asegurado de un modo distinto de la presentación de la solicitud antes del inicio de los trabajos. En el presente asunto, la Comisión, tomando en consideración otros criterios y los efectos económicos concretos del régimen de ayudas controvertido, estimó que dicho régimen implicaba un «efecto incentivador» pese a que la solicitud de ayuda de un beneficiario pueda formularse después del comienzo de los trabajos.

34. A este respecto, la Comisión señaló que, en condiciones normales de mercado (y sin ayudas de Estado), las empresas en cuestión no tendrían ningún incentivo para construir equipos de generación de energía renovable, puesto que no serían competitivos. De este modo, las ayudas concedidas pretendían principalmente compensar la diferencia entre los costes de producción y el precio de mercado con objeto de fomentar en las empresas la construcción de tales equipos. Además, la Comisión destacó que la característica esencial del régimen de ayudas controvertido consiste en que el otorgante de la ayuda carece de toda facultad de apreciación en cuanto a su concesión, siempre que el solicitante cumpla todos los requisitos establecidos en la Ley. Así pues, la Comisión concluyó que este régimen cumplía el requisito del efecto incentivador, declarando que, sin estas ayudas, no se iniciarían nuevos proyectos de energías renovables con la amplitud y celeridad necesarias.²¹

35. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo responder a la primera cuestión prejudicial que el requisito del efecto incentivador previsto en el apartado 50 de las Directrices de 2014 no se opone a que un productor de energía renovable pueda solicitar el pago de una ayuda de Estado después del inicio de los trabajos de realización de un proyecto, siempre que se cumplan, en cualquier caso, todos los demás requisitos establecidos en la decisión de la Comisión por la que se aprueba la compatibilidad del régimen de ayuda de que se trata.

¹⁸ Sentencia de 19 de julio de 2016, *Kotnik y otros* (C-526/14, EU:C:2016:570), apartado 44.

¹⁹ Sentencia de 19 de julio de 2016, *Kotnik y otros* (C-526/14, EU:C:2016:570), apartado 40.

²⁰ Sentencia de 19 de julio de 2016, *Kotnik y otros* (C-526/14, EU:C:2016:570), apartados 43 a 45.

²¹ Véanse el considerando 64 de la Decisión de 2014 y los considerandos 62 y 63 de la Decisión de 2017.

C. Sobre la segunda cuestión prejudicial

36. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el efecto incentivador de las ayudas de Estado queda, en todo caso, excluido cuando la inversión que da lugar a dicha ayuda se realizó a causa de la modificación de los requisitos de una autorización medioambiental, aun cuando el solicitante probablemente habría cesado en su actividad, debido a los requisitos más estrictos de la autorización, si no hubiese recibido la ayuda de Estado.

37. En otros términos, esta cuestión versa sobre la existencia de un efecto incentivador en el supuesto de que la sustitución de un equipo de generación sea consecuencia de una modificación del marco jurídico que regula tales inversiones.

38. Debo señalar, de entrada, que esta cuestión solo se refiere a una de las recurrentes, Veejaam, que se vio obligada a sustituir en el año 2015 su equipo de generación por otro nuevo debido a que las modificaciones introducidas en la Ley estonia ya no permitían que el antiguo equipo de generación suministrara electricidad de modo eficiente.

39. En lo que respecta, a continuación, al efecto incentivador, las Decisiones de 2014 y 2017 se remiten al apartado 49 de las Directrices de 2014, que establece que las ayudas destinadas a la protección medioambiental y la energía solo podrán considerarse compatibles con el mercado interior si tienen un efecto incentivador.

40. Para comprobar si la ayuda tiene un efecto incentivador, se efectúa una comparación entre, por un lado, el supuesto hipotético en que la ayuda es concedida a la empresa y, por otro, el supuesto «de contraste» en que no se abona ninguna ayuda. Al diseñar este último supuesto, hay que tener en cuenta todos los elementos objetivos de hecho, tales como las exigencias medioambientales, que afecten a la rentabilidad de una unidad de producción concreta. La autoridad responsable de la concesión de la ayuda deberá comprobar la credibilidad del supuesto «de contraste» y confirmar que la ayuda presenta el efecto incentivador requerido.

41. Debo señalar, a este respecto, que de las Directrices de 2014 no se desprende que la realización de una inversión para adaptarse a una modificación de los requisitos para la obtención de una autorización medioambiental implique excluir la existencia, en todo caso, de un efecto incentivador de la ayuda. Lo mismo sucede con la Decisión de 2014, en la que no se previó específicamente el supuesto mencionado en la segunda cuestión prejudicial, es decir, el caso de una inversión relacionada con la imposición de unos requisitos más estrictos en el Derecho nacional.

42. Por lo tanto, sin perjuicio de las observaciones que se exponen a continuación, considero que el efecto incentivador de las ayudas de Estado no queda excluido cuando la inversión que da lugar a la ayuda de Estado se realizó a causa de la modificación de los requisitos para una autorización medioambiental (en particular, cuando la ayuda inicial ha resultado insuficiente debido a una modificación de las exigencias medioambientales).

43. En este sentido, cabe subrayar, en particular, que el órgano jurisdiccional remitente considera que la solución de los asuntos del procedimiento principal dependerá de la cuestión de si procede tener en cuenta, como «fecha de inicio de la producción», en el sentido del artículo 108, apartado 3, de la ELTS, la del comienzo de la producción en la central por primera vez o si cabe entender que la mera sustitución de un «equipo de generación» en la central ha dado lugar a un

nuevo «inicio de la producción».²² La respuesta a esta cuestión permitirá determinar si Veejaam puede solicitar el pago de una nueva ayuda de Estado, aun cuando ya había disfrutado de dicha ayuda durante el período de doce años previsto en el régimen estonio por un equipo instalado inicialmente en la misma central hidroeléctrica y que ha sido sustituido.

44. Pues bien, como ya he indicado en los puntos 23 a 25 de las presentes conclusiones, si bien dicha cuestión es materia del Derecho nacional y corresponde a la facultad de apreciación del juez nacional, este está obligado a respetar los requisitos impuestos por las Decisiones de 2014 y 2017. Ha de recordarse, a este respecto, que el pago de una ayuda de Estado sobre la base de las Decisiones de 2014 y 2017 está supeditado a una serie de requisitos, entre ellos el que limita la duración de la ayuda concedida a un período de doce años.

45. También es importante señalar, por último, que, según sus objetivos, el régimen estonio aprobado por la Comisión persigue facilitar la entrada de nuevos operadores en el mercado de energías renovables. De las Decisiones de 2014 y 2017 no se desprende en absoluto que el objetivo de este sistema sea apoyar de manera permanente (o al menos durante un período superior al de doce años establecido en dicho régimen) a los productores que ya han recibido una ayuda de Estado para realizar inversiones en energías renovables. De este modo, además del riesgo de una compensación excesiva, admitir que cada sustitución de un equipo ocasiona la apertura de un nuevo período de ayuda de doce años tendría como resultado que las empresas en cuestión recibieran subvenciones de forma automática y casi ininterrumpida, eliminando así cualquier riesgo comercial.

46. El hecho de que, en el caso de autos, la sustitución del material se deba a una modificación del marco jurídico que regula tales inversiones no afecta a la conclusión precedente. En efecto, si se acogiera la tesis de Veejaam, la concesión de las ayudas de Estado podría depender totalmente de la iniciativa legislativa o reglamentaria de los Estados miembros, al margen del marco decisorio de la Comisión, una solución que no sería conforme a las normas del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado.

47. De las consideraciones anteriores se deduce que incumbe, en principio, al órgano jurisdiccional remitente examinar, a la vista de los hechos del caso de autos, la credibilidad del supuesto «de contraste» expuesto por Veejaam en su solicitud de ayuda, y en particular la posibilidad de que esta hubiera cesado en su actividad en caso de no obtener la ayuda debido a unos nuevos requisitos más estrictos. Sin embargo, en el marco de ese examen, el tribunal remitente está vinculado por las Decisiones de 2014 y 2017, y en particular por el requisito relativo a la limitación a doce años de la duración máxima de la ayuda.

48. En estas circunstancias, propongo responder a la segunda cuestión prejudicial que el efecto incentivador de una ayuda de Estado no queda excluido cuando la inversión que justifica dicha ayuda se realizó a causa de la modificación de los requisitos de una autorización medioambiental, en particular cuando el solicitante, si no hubiera obtenido la ayuda de Estado, habría cesado en su actividad debido a los requisitos más estrictos de la autorización, siempre que la ayuda concedida cumpla los requisitos impuestos por la Decisión de la Comisión por la que se aprueba la compatibilidad del régimen de ayudas de que se trata.

²² Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

D. Sobre la tercera cuestión prejudicial

49. La tercera cuestión prejudicial tiene por objeto que se determine si la República de Estonia ha ejecutado una nueva ayuda sin la autorización de la Comisión.

50. Cabe recordar que, según la Decisión de 2014 y la información de la que dispone el Tribunal de Justicia, la República de Estonia había previsto mantener el régimen antiguo hasta el 31 de diciembre de 2014, fecha en la que debería haber entrado en vigor el régimen nuevo, caracterizado por un sistema de licitación entre los operadores y abierto también a los productores que hubieran iniciado su actividad después del 1 de marzo de 2013.²³ Sin embargo, la entrada en vigor del régimen nuevo se demoró y, por consiguiente, el régimen antiguo aún era aplicable en Estonia en el momento en que Veejaam y Espo presentaron, en el año 2016, su solicitud de ayuda a Elering. En la Decisión de 2017, la Comisión, si bien señaló que la aplicación del régimen antiguo más allá del 31 de diciembre de 2014 constituía un incumplimiento de la obligación de «standstill» prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3,²⁴ declaró, por segunda vez, la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior, autorizando la prórroga del régimen antiguo de ayudas hasta el 31 de diciembre de 2016.

51. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la prórroga de la aplicación del régimen antiguo, que había pasado a ser una «ayuda existente» gracias a la aprobación concedida por la Decisión de 2014, más allá de la fecha indicada a la Comisión, constituye una «nueva ayuda», en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589.

52. Es oportuno hacer constar, en primer lugar, que en el Derecho de la Unión existe una diferencia, tanto de carácter procesal como material, entre las «ayudas existentes» y las «nuevas ayudas». Por una parte, se considera «ayuda existente» una medida estatal que esté comprendida en uno de los cinco tipos de ayudas existentes que se enumeran en el artículo 1, letra b), del Reglamento 2015/1589.²⁵ Por otra parte, el artículo 1, letra c), del citado Reglamento define el concepto de nueva ayuda como «los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes». La calificación de una medida como ayuda existente o nueva ayuda determina, además, el procedimiento que ha de seguir la Comisión para verificar su compatibilidad con el mercado interior.

53. En virtud del artículo 108 TFUE, apartado 1, una ayuda existente puede ejecutarse legalmente mientras la Comisión no haya determinado su incompatibilidad. En cambio, el apartado 3 del citado artículo dispone que los proyectos de nuevas ayudas²⁶ deben ser notificados a la Comisión y no pueden ejecutarse antes de que en el procedimiento haya recaído una decisión definitiva.²⁷ Así, a diferencia de las nuevas ayudas, que se consideran «ilegales» cuando un Estado miembro las concede incumpliendo la obligación de suspensión prevista en el citado apartado, una ayuda existente debe considerarse legal mientras la Comisión, en el marco del examen permanente previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 1, no haya declarado su incompatibilidad con el mercado interior.²⁸

²³ Véanse los considerandos 27, 28 y 106 de la Decisión de 2014.

²⁴ Véanse los considerandos 29, 31 y 96 de la Decisión de 2017.

²⁵ En el presente asunto, el tipo de ayuda existente pertinente es el definido en el artículo 1, letra b), inciso ii), del referido Reglamento.

²⁶ Incluidos los proyectos encaminados a modificar una ayuda existente, ya que la modificación de una ayuda existente constituye una nueva ayuda en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589.

²⁷ Sentencia de 26 de octubre de 2016, DEI y Comisión/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), apartado 45.

²⁸ Sentencia de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión (C-322/09 P, EU:C:2010:701), apartado 52.

54. En segundo lugar, debe observarse que de la Decisión de 2014 se desprende que la Comisión autorizó el régimen de ayudas antiguo, considerándolo compatible con el mercado interior, sobre la base de una serie de compromisos asumidos por la República de Estonia, entre ellos el de limitar la aplicación de dicho régimen hasta el 31 de diciembre de 2014.²⁹ A este respecto, debo observar que el propio tribunal remitente hace constar, en su resolución de remisión, que la República de Estonia prorrogó el régimen existente de ayudas sin la aprobación de la Comisión y, por tanto, en infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3. Asimismo, la Comisión declaró en su Decisión de 2017 que, al mantener el régimen de ayudas existente después del 1 de enero de 2015 y permitir de este modo a los nuevos productores acogerse a este régimen, las autoridades estonias adoptaron la medida de ayuda en cuestión antes de la decisión definitiva de la Comisión.³⁰

55. Pues bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la autorización de la Comisión para ejecutar una ayuda compatible con el mercado interior solo es válida si el Estado miembro respeta los compromisos asumidos, que forman parte integrante de la medida autorizada. Si el Derecho nacional no prevé tales compromisos, corresponde al Estado miembro modificar su legislación de la manera oportuna para poder respetar los compromisos que propone y, por tanto, permanecer dentro de los límites de la autorización concedida por la Comisión.³¹

56. A este respecto, hay que señalar que, en la sentencia DEI y Comisión/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), citada además expresamente por el órgano jurisdiccional remitente en su tercera cuestión, el Tribunal de Justicia declaró que el período de validez de una ayuda existente constituye, por tanto, un elemento que puede repercutir en la evaluación, por la Comisión, de la compatibilidad de esa ayuda con el mercado interior.³² En estas circunstancias, la prórroga del período de validez de una ayuda existente debe considerarse una modificación de la ayuda existente y constituye, por tanto, con arreglo al artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589, una nueva ayuda.³³

57. Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que cuando la Comisión, mediante una decisión relativa a una ayuda de Estado, ha declarado compatible con el mercado interior tanto un régimen de ayudas existente como sus modificaciones previstas, pero el Estado miembro no respeta su compromiso de aplicar ese régimen solo hasta una fecha determinada, la aplicación de dicho régimen más allá de esa fecha se considera una «nueva ayuda», en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589.

E. Sobre las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta

58. Mediante sus cuestiones prejudiciales cuarta y quinta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta sobre los efectos de una eventual infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, en las solicitudes de ayudas estatales presentadas por las recurrentes durante el período en que esas ayudas podrían considerarse ilegales. Estas cuestiones se plantean, en esencia, para el supuesto de

²⁹ Esta tesis ha sido cuestionada por Elering, que interpreta de forma distinta la Decisión de 2014. Elering sostiene que el régimen antiguo no preveía una fecha de expiración y que de la Decisión de 2014 no se desprende que la Comisión supeditara la aprobación del régimen antiguo a la condición de que se extinguiera el 31 de diciembre de 2014 o fuera sustituido por el régimen nuevo. En consecuencia, la República de Estonia podía legítimamente no ejecutar las modificaciones aprobadas por la citada Decisión y continuar aplicando el régimen antiguo de ayudas aprobado por dicha Decisión.

³⁰ Véase el punto 3.2 de la Decisión de 2017.

³¹ Sentencia de 15 de octubre de 2015, Iglesias Gutiérrez y Rion Bea (C-352/14 y C-353/14, EU:C:2015:691), apartados 28 y 29.

³² Sentencia de 26 de octubre de 2016, DEI y Comisión/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), apartado 49 y jurisprudencia citada.

³³ Sentencia de 26 de octubre de 2016, DEI y Comisión/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), apartado 50 y jurisprudencia citada.

que el Tribunal de Justicia estime que el régimen antiguo constituía, durante el período comprendido entre 2015 y 2017, una nueva ayuda y, por lo tanto, ilegal. A la luz de la respuesta que propongo dar a la tercera cuestión prejudicial, considero que procede responder a las cuestiones cuarta y quinta.

59. Así, mediante la cuarta cuestión se pretende dilucidar si Veejaam y Espo podían beneficiarse de la ayuda ya desde la presentación de su solicitud, durante el año 2016, o solo a partir de la fecha de adopción de la Decisión de 2017. La quinta cuestión se refiere a la situación particular de Espo. En efecto, esa sociedad solicitó acogerse a la ayuda en un momento (en concreto, en 2016) en que la ayuda podría considerarse ilegal, aunque la realización de la inversión, durante el año 2009, podría estar amparada por la autorización de la Decisión de 2014.

60. Por su conexión, propongo examinar estas cuestiones de forma conjunta.

61. Con carácter preliminar, indicaré que la Comisión estima que las cuestiones cuarta y quinta son de naturaleza hipotética y, por consiguiente, inadmisibles, habida cuenta de que las recurrentes no tienen derecho a las ayudas ni con el régimen antiguo ni con el nuevo, puesto que ya las habían percibido durante un período de doce años.

62. Es cierto que las recurrentes no parecen tener derecho al pago de nuevas ayudas, en concreto por el motivo invocado por la Comisión.³⁴ No es menos cierto que la respuesta a la cuestión de si las recurrentes podrían disfrutar de la ayuda dependerá, *in fine*, de la interpretación de ciertos elementos de hecho y de la interpretación del régimen estonio, que incumbe únicamente al Derecho nacional. Por lo tanto, considero que debe responderse a estas cuestiones, subrayando no obstante que tales respuestas presuponen que se cumplan los requisitos de las Decisiones de 2014 y 2017.

63. Cabe recordar que, como consecuencia de la calificación del régimen antiguo como «nueva ayuda» por el incumplimiento de la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, esa ayuda era «ilegal» entre 2015 y 2017. Dicha ayuda solo pasó a ser una «ayuda existente» (y por tanto «legal») el 6 de diciembre de 2017, fecha en la que su prórroga fue declarada compatible con el mercado interior mediante la Decisión de la Comisión.³⁵

64. Según reiterada jurisprudencia, la decisión de aprobación de la Comisión no produce el efecto de regularizar *a posteriori* las medidas de ayuda no notificadas y contrarias al artículo 108 TFUE, apartado 3.³⁶ El Tribunal de Justicia ha declarado que la ilegalidad total o parcial de una medida de ayuda derivada del incumplimiento de la obligación de notificación no se disipa por el hecho de que en una decisión definitiva de la Comisión tal medida se considere compatible con el mercado común.³⁷ Cualquier otra interpretación conduciría a fomentar la inobservancia del artículo 108 TFUE, apartado 3, frase tercera, y lo privaría de eficacia.³⁸ Efectivamente, si, en el marco de un proyecto de ayuda, compatible o no con el mercado interior, el incumplimiento del artículo 108 TFUE, apartado 3, no conllevara mayor riesgo o sanción que el cumplimiento de

³⁴ Véanse los puntos 24 a 26 de las presentes conclusiones.

³⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2003, van Calster y otros (C-261/01 y C-262/01, EU:C:2003:571), apartado 56.

³⁶ Sentencia de 19 de marzo de 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185), apartado 76.

³⁷ Sentencia de 21 de octubre de 2003, van Calster y otros (C-261/01 y C-262/01, EU:C:2003:571), apartado 62.

³⁸ Sentencia de 24 de noviembre de 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952), apartado 21 y jurisprudencia citada.

dicha disposición, el incentivo para que los Estados miembros lo notificaran y esperaran a una decisión de compatibilidad se vería considerablemente reducido, y lo mismo ocurriría, en consecuencia, con el alcance del control de la Comisión.³⁹

65. De todo ello se deduce que la irregularidad de procedimiento persiste a pesar de la posible compatibilidad de las ayudas con el mercado interior. Así, el Derecho de la Unión obliga, por una parte, a los órganos jurisdiccionales nacionales a ordenar las medidas adecuadas para remediar efectivamente los efectos de la ilegalidad y, en particular, para proteger los derechos de los justiciables frente a los incumplimientos que se derivan de la ilegalidad de la ayuda. Por otra parte, el juez nacional está obligado, conforme al Derecho de la Unión, a condenar al beneficiario de la ayuda al pago de intereses por el tiempo que duró la ilegalidad de dicha ayuda.⁴⁰ Esta obligación que incumbe al juez nacional se deriva del hecho de que la ejecución de una ayuda en contra de lo previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 3, procura al beneficiario de esta una ventaja indebida consistente, por una parte, en no pagar los intereses que habría abonado por el importe controvertido de la ayuda, si hubiera tenido que pedir prestado ese importe en el mercado a la espera de la adopción de la decisión definitiva de la Comisión, y, por otra parte, en la mejora de su posición competitiva frente a los demás operadores del mercado durante el período de ilegalidad de la ayuda.⁴¹

66. Pues bien, conviene observar que, en el presente asunto, no se abonó ninguna ayuda durante el «período de ilegalidad» (entre 2015 y 2017) en relación con las solicitudes presentadas durante el año 2016.⁴² Por consiguiente, estas sociedades no están obligadas a reembolsar intereses por importes que nunca percibieron (en virtud de estas solicitudes). Se suscita, pues, la cuestión de determinar si, en tal caso, las autoridades estonias pueden pagar esta ayuda con carácter retroactivo tomando como punto de partida no la fecha de la Decisión de 2017, sino la fecha de la solicitud del pago de la ayuda en el año 2016, en la medida en que el Derecho nacional lo permita.

67. Por las razones que se exponen a continuación, estimo que debe responderse afirmativamente a esta cuestión.

68. Hay que recordar que el objetivo del artículo 108 TFUE, apartado 3, consiste en garantizar que no se ejecute nunca una ayuda incompatible con el mercado interior, sino únicamente las ayudas compatibles. De este modo, este objetivo se alcanza, en un primer momento, de forma provisional, a través de la prohibición que establece esta disposición y, en un segundo momento, de forma definitiva, a través de la decisión final de la Comisión, que, cuando es negativa, se opone en el futuro a la ejecución del proyecto de ayuda notificado.⁴³

69. Sin embargo, cuando la Comisión adopta una decisión positiva y declara la compatibilidad del régimen de ayudas aplicado, no existe el riesgo de que la ayuda ilegal perjudique a las personas afectadas y cree una distorsión de la competencia, lo cual, además, hace superfluo el objetivo de prevenir la ejecución de una ayuda incompatible que persigue el artículo 108 TFUE, apartado 3. Por tanto, el efecto útil de este precepto no queda en entredicho por la decisión de conceder esta ayuda con carácter retroactivo.

³⁹ Sentencia de 24 de noviembre de 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952), apartado 23 y jurisprudencia citada.

⁴⁰ Sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), apartado 134 y jurisprudencia citada.

⁴¹ Sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), apartado 132 y jurisprudencia citada.

⁴² El caso particular de Espo, que continuó percibiendo la ayuda al amparo del régimen antiguo durante el período 2015-2016, se examina en el punto 75 de las presentes conclusiones.

⁴³ Sentencia de 12 de febrero de 2008, CELF y ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79), apartados 47 y 48.

70. Además, considero que, en el presente asunto, permitir que la República de Estonia pueda estimar una solicitud de pago de una ayuda declarada compatible por la Comisión, incluso para el período anterior a esa decisión, permitiría garantizar la inexistencia de distorsiones de la competencia en el mercado. Así sucede en particular si se tiene en cuenta que, en el caso de autos, ciertos operadores parecen haber seguido recibiendo ayudas durante el período de la ilegalidad en virtud del antiguo régimen. De este modo, estos últimos están obligados, en principio, conforme a la jurisprudencia citada en el punto 65 de las presentes conclusiones, no a restituir la ayuda, sino únicamente a pagar los intereses sobre la ayuda percibida durante ese período. Pues bien, impedir que los operadores que no han recibido ayudas las perciban retroactivamente (al amparo del mismo régimen y durante el mismo período), aun cuando podrían solicitarlas sobre la base de una decisión de la Comisión que declaró compatible la ayuda, supondría el riesgo de crear una desigualdad de trato que conduciría a una distorsión de la competencia.

71. En lo que respecta, por último, a la situación de Espo, que instaló en 2009 un equipo de generación, pero no solicitó la ayuda en cuestión para la electricidad generada por dicho equipo hasta el año 2016, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el hecho de que la solicitud haya sido presentada en una fecha no contemplada en la Decisión de 2014 entraña su desestimación automática, aunque esa sociedad podría tener derecho a acogerse al régimen antiguo, aprobado por la Decisión de 2014. Se plantea, pues, según el tribunal remitente, la cuestión de determinar si la prohibición de ejecutar las ayudas prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, podría ser un obstáculo a tal solicitud, si el Derecho nacional lo permite.

72. Aunque, por los motivos antes mencionados, considero que el artículo 108 TFUE, apartado 3, no se opone a que la República de Estonia estime tal solicitud en la medida en que el Derecho nacional lo permita, no es menos cierto que el órgano jurisdiccional remitente está obligado a respetar las Decisiones de 2014 y 2017.

73. Es preciso indicar, en primer lugar, que la formulación de la cuestión, tal como ha sido planteada por el órgano jurisdiccional remitente, parece basarse en la premisa según la cual Espo tenía derecho a la ayuda para la instalación del equipo de generación en el año 2009, lo que no parece ser el caso sobre la base de las Decisiones de 2014 y 2017, puesto que esta sociedad ya percibió la ayuda prevista en el régimen estonio durante el período máximo de doce años.

74. En segundo lugar, debo observar que, al parecer, Espo percibió efectivamente ayudas por esta nueva instalación a partir del año 2009 (fecha de su instalación) y hasta 2015 (fecha del final del período máximo de concesión de las ayudas de doce años).⁴⁴

75. En tercer lugar, corresponde al juez nacional examinar en qué medida Espo debe pagar intereses por el período comprendido entre los años 2014 y 2015, dado que la ayuda percibida constituía una ayuda ilegal. De este modo, a diferencia de Veejaam, que no disfrutó de la ayuda correspondiente a su solicitud de 2016, resulta de la petición de decisión prejudicial que Espo se benefició de la ayuda durante el período comprendido entre el 1 de abril de 2004 y el 31 de diciembre de 2015. Así, conforme a la jurisprudencia citada en el punto 65 de las presentes conclusiones, si bien esta sociedad no estaba obligada a reembolsar el capital recibido, se plantearía la cuestión del eventual pago de intereses por el período de ilegalidad de la ayuda.

⁴⁴ Véase el punto 8 de las presentes conclusiones.

76. En virtud de las consideraciones expuestas, propongo que se responda a las cuestiones cuarta y quinta que, en caso de que la Comisión decida no formular objeciones a un régimen de ayudas de Estado aplicado en infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, las personas que tienen derecho a una ayuda de funcionamiento pueden solicitar el pago de la ayuda para el período anterior a la decisión de la Comisión, si las normas nacionales de procedimiento lo permiten y siempre que se cumplan todas las demás condiciones establecidas en esa decisión.

V. Conclusión

77. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia) del modo siguiente:

- «1) El requisito del efecto incentivador previsto en el apartado 50 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 no se opone a que un productor de energía renovable pueda solicitar el pago de una ayuda de Estado después del inicio de los trabajos de ejecución de un proyecto, siempre que se cumplan, en cualquier caso, todos los demás requisitos establecidos en la decisión de la Comisión por la que se aprueba la compatibilidad del régimen de ayuda de que se trata.
- 2) El efecto incentivador de una ayuda de Estado no queda excluido cuando la inversión que justifica dicha ayuda se realizó a causa de la modificación de los requisitos de una autorización medioambiental, en particular cuando el solicitante, si no hubiera obtenido la citada ayuda, habría cesado en su actividad debido a los requisitos más estrictos de la autorización, siempre que la ayuda concedida cumpla los requisitos impuestos por la Decisión de la Comisión por la que se aprueba la compatibilidad del régimen de ayudas de que se trata.
- 3) Cuando la Comisión, mediante una Decisión relativa a una ayuda de Estado, ha declarado compatible con el mercado interior tanto un régimen de ayudas existente como sus modificaciones previstas, pero el Estado miembro no respeta su compromiso de aplicar ese régimen solo hasta una fecha determinada, la aplicación de dicho régimen más allá de esa fecha se considera una “nueva ayuda”, en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- 4) En caso de que la Comisión decida no formular objeciones a un régimen de ayudas de Estado aplicado en infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, las personas que tienen derecho a una ayuda de funcionamiento pueden solicitar el pago de la ayuda para el período anterior a la decisión de la Comisión, si las normas nacionales de procedimiento lo permiten y siempre que se cumplan todos los demás requisitos establecidos en esas decisiones.»