



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 12 de octubre de 2023 *

«Procedimiento prejudicial — Ayudas otorgadas por los Estados miembros — Apoyo a las energías renovables — Construcción de un parque eólico — Comunicación de la Comisión titulada “Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020” — Apartado 19, punto 44, y nota a pie de página 66 — Conceptos de “inicio de los trabajos”, de “obras de construcción financiadas por la inversión”, de “otro compromiso que haga irreversible la inversión” y de “permiso nacional necesario para la ejecución del proyecto” — Tipo e intensidad del examen que debe efectuar la autoridad nacional competente»

En el asunto C-11/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin, Estonia), mediante resolución de 5 de enero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el mismo día, en el procedimiento entre

Est Wind Power OÜ

y

Elering AS,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. T. von Danwitz, P. G. Xuereb y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de enero de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Est Wind Power OÜ, por la Sra. P. Kergandberg y el Sr. E.-K. Velbri, vandeadvokaadid;
- en nombre de Elering AS, por la Sra. T. Järviste y el Sr. V. Šipilov, vandeadvokaadid;

* Lengua de procedimiento: estonio.

- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. M. Kriisa, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Braga da Cruz e I. Georgiopoulos y la Sra. E. Randvere, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de marzo de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del apartado 19, punto 44, y de la nota a pie de página 66 de la Comunicación de la Comisión titulada «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020» (DO 2014, C 200, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices de 2014»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la sociedad Est Wind Power OÜ (en lo sucesivo, «EWP») y Elering AS, gestora de la red de transmisión, acerca de la legalidad de un dictamen emitido por Elering a instancia de EWP, en el que declaró que el grado de progreso de un proyecto de construcción de un parque eólico no reunía los requisitos de la normativa nacional que habrían permitido calificar a EWP de «productor existente» de energía y, por lo tanto, a esta sociedad obtener subvenciones para la construcción de ese parque.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (UE) 2015/1589

- 3 El artículo 29, apartado 1, 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 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9), dispone lo siguiente:

«Para la aplicación del artículo 107 [TFUE], apartado 1, y del artículo 108 [TFUE], los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros podrán solicitar a la Comisión [Europea] que les remita la información que obre en su poder o les transmita sus dictámenes sobre cuestiones relativas a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales.»

Directrices de 2014

- 4 El apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014 contiene la siguiente definición:
«“inicio de los trabajos”: inicio de las obras de construcción financiadas por la inversión o primer compromiso en firme para el pedido de equipos u otro compromiso que haga irreversible la inversión, de ambas fechas la primera; la compra de terrenos y los trabajos preparatorios como la

obtención de permisos y la realización de estudios previos de viabilidad no se consideran el inicio de los trabajos; en el caso de las absorciones, se refiere al momento de la adquisición de los activos directamente vinculados a la entidad adquirida».

- 5 El apartado 50 de estas Directrices precisa:

«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.»

- 6 El apartado 126 de las referidas Directrices dispone:

«En una fase transitoria que abarca los años 2015 y 2016, las ayudas relativas a al menos un 5 % de la nueva capacidad prevista de producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables se deben otorgar mediante un procedimiento de licitación competitiva sobre la base de criterios claros, transparentes y no discriminatorios.

A partir del 1 de enero de 2017 se aplicarán los siguientes requisitos:

Las ayudas se otorgarán mediante un procedimiento de licitación sobre la base de criterios claros, transparentes y no discriminatorios ⁽⁶⁶⁾ [...]

[...]».

- 7 A tenor de la nota a pie de página 66 de las mismas Directrices:

«Las instalaciones que hubiesen comenzado a funcionar antes del 1 de enero de 2017 y hubiesen recibido una confirmación de la ayuda por el Estado miembro antes de dicha fecha podrán recibir la ayuda sobre la base del régimen vigente en el momento de la confirmación.»

Decisión de 2017

- 8 Los considerandos 42 a 44 de la Decisión C(2017) 8456 final de la Comisión, de 6 de diciembre de 2017, relativa a las modificaciones del régimen de ayudas estatales a las fuentes de energía renovables y la cogeneración [ayuda de Estado SA.47354 (2017/NN)] (DO 2018, C 121, p. 7; en lo sucesivo, «Decisión de 2017»), están redactados como sigue:

«(42) La nota a pie de página 66 de las [Directrices de 2014] puede considerarse como una transposición del principio jurídico de la confianza legítima y está estrechamente relacionada con la exigencia del efecto incentivador de las ayudas estatales. Concretamente, esto significa que los organismos que conceden las ayudas deben considerar como productores existentes a aquellos productores cuyo proyecto, a 1 de enero de 2017, se encontraba en una fase de desarrollo tal que parecía altamente probable que llegara a completarse, de manera que estos deberían obtener la ayuda sobre la base del régimen de ayudas existente (confianza legítima). Esto exige, como mínimo, que los promotores hayan obtenido el permiso nacional necesario para la ejecución del proyecto y que tengan un derecho legítimo a utilizar el terreno sobre el cual se ha de desarrollar el proyecto.

- (43) La definición del concepto de “inicio de los trabajos” que figura en el apartado 19, punto 44, de las [Directrices de 2014] proporciona más detalles al respecto. En consecuencia, los organismos que conceden las ayudas deben leer e interpretar la nota a pie de página 66 de las [Directrices de 2014] de forma que se tenga en cuenta este elemento. La Comisión observa a este respecto que los Estados miembros siguen siendo responsables de la correcta implementación de las medidas de ayuda a través de sus organismos competentes.
- (44) En el supuesto de que el organismo que concede las ayudas considere que se han iniciado los trabajos relativos a un proyecto concreto, en el sentido del apartado 19, punto 44, de las [Directrices de 2014], antes del 1 de enero de 2017, la Comisión entiende que esta apreciación se refiere a dicho proyecto en sí mismo.»

Derecho estonio

- 9 El artículo 59 de la *elektriturseadus* (Ley sobre el Mercado Eléctrico), de 11 de febrero de 2003 (RT I 2003, 25, 153), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «ELTS»), titulado «Ayudas», dispone:

«(1) El productor tendrá derecho a obtener del gestor de la red de transmisión la ayuda contemplada en el presente artículo:

- 1) para la producción de electricidad, siempre que haya utilizado a tal fin un equipo de producción de energía renovable cuya potencia neta no exceda de 125 [megavatios (MW)];

[...]

(2) El gestor de red de transmisión abonará una ayuda al productor a solicitud de este último:

- 1) al tipo de 0,0537 euros por kilovatio/hora de electricidad si esta es producida de conformidad con el anterior apartado 1, punto 1);

[...]

(2¹) La ayuda a la que se refiere el apartado 2 del presente artículo constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107 [TFUE], apartado 1, que se otorga de conformidad con las [Directrices de 2014], así como con arreglo a la [Decisión de 2017].

(2²) Podrá solicitar la ayuda a la que se refiere el apartado 2 del presente artículo para la energía producida por un equipo de producción con una potencia eléctrica de al menos 1 MW todo productor que, en lo referente al proyecto de inversión correspondiente a dicho equipo de producción, haya iniciado los trabajos a más tardar el 31 de diciembre de 2016 habiendo procedido al menos de una de las siguientes formas:

- 1) haber comenzado la producción de electricidad;
- 2) haber comenzado las obras de construcción relativas a dicho proyecto de inversión;
- 3) haber asumido un compromiso en firme para el pedido de equipos destinados a la construcción de una instalación de producción;

4) haber asumido cualquier otro compromiso que haga que dicho proyecto de inversión sea irreversible, exceptuando la adquisición del terreno en el que se situará la instalación de producción, la obtención de permisos y los trabajos preparatorios, que no forman parte de los compromisos que hacen que el proyecto de inversión sea irreversible.

(2³) Cuando el productor solicite al gestor de red de transmisión un dictamen sobre su conformidad con los requisitos establecidos en el apartado 2² del presente artículo, dicho dictamen deberá emitirse en el plazo de noventa días desde la recepción de la referida solicitud.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 10 Con el fin de instalar en Päite y Vaivina, en el término municipal de Toila (Estonia), un parque eólico compuesto por veintiocho aerogeneradores con una potencia total de 64,4 MW (en lo sucesivo, «parque eólico proyectado»), EWP concluyó el 27 de abril de 2004 un contrato de abono con Elering y pagó 522 813,93 euros en concepto de gastos de conexión a la correspondiente red.
- 11 En el año 2008, EWP instaló unas torres de medición del viento en ese parque eólico e incurrió por ello en un gasto de 212 002,15 euros. Mediante un contrato de 11 de mayo de 2010, EWP adquirió los derechos de superficie sobre las veintiocho parcelas previstas para la instalación de esos aerogeneradores.
- 12 El 19 de enero de 2016, la Administración municipal de Toila publicó las condiciones para la concepción del parque eólico proyectado y, el 4 de febrero de 2016, EWP solicitó la expedición de licencias de obras con tal fin. El 20 de abril de 2016, el Ministerio de Defensa denegó la aprobación de los proyectos de construcción de ese parque eólico y, mediante resolución de 26 de abril de 2016, la Administración municipal de Toila denegó la concesión de las licencias de obras que había solicitado EWP. Esta recurrió dichas resoluciones denegatorias.
- 13 El 29 de septiembre de 2020, EWP solicitó a Elering un dictamen en virtud del artículo 59, apartado 2³, de la ELTS sobre la conformidad del proyecto de inversión relativo a la construcción del referido parque eólico con los requisitos enunciados en ese artículo 59, apartado 2².
- 14 En su dictamen n.º 227/2020/295, de 13 de abril de 2021, Elering consideró que el mencionado proyecto no reunía esos requisitos, ya que no cabía calificar a EWP de «productor existente» a 31 de diciembre de 2016. De haber sido así, EWP habría tenido el derecho de obtener una ayuda sobre la base de un régimen de ayudas existente, con el fin de construir el parque eólico proyectado.
- 15 El 13 de mayo de 2021, EWP interpuso un recurso de anulación ante el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin, Estonia), el órgano jurisdiccional remitente, contra el dictamen en cuestión y solicitó a dicho Tribunal que ordenara a Elering que volviera a examinar la solicitud indicada en el apartado 13 de la presente sentencia. Así pues, el litigio principal tiene por objeto la legalidad del referido dictamen.

- 16 El citado órgano jurisdiccional señala que, de conformidad con el artículo 59, apartado 2², de la ELTS, está comprendido, en particular, dentro del concepto de «productor existente» un productor que haya comenzado trabajos en un proyecto de inversión relativo a un equipo de producción a más tardar el 31 de diciembre de 2016, al haber «comenzado las obras de construcción» relativas a ese proyecto de inversión o «asumido cualquier otro compromiso que haga que dicho proyecto de inversión sea irreversible», entendiéndose que ni la adquisición del terreno en el que se situará la instalación de producción, ni la obtención de permisos ni los trabajos preparatorios forman parte de los compromisos que hacen que el proyecto de inversión sea irreversible.
- 17 EWP y Elering discrepan sobre si, a 31 de diciembre de 2016, EWP había «comenzado las obras de construcción» relativas al parque eólico proyectado o había «asumido cualquier otro compromiso que [hiciera] que dicho proyecto de inversión [fuese] irreversible».
- 18 Por lo que respecta a este último requisito, las partes difieren, en particular, sobre la definición del concepto de «proyecto de inversión irreversible», a saber, si este concepto implica la realización de un análisis económico relativo a la proporción de los costes asumidos en el proyecto de inversión de que se trate con respecto al coste total de este y si, en el supuesto de que Elering considere que parte de los gastos incurridos corresponden a trabajos preparatorios o gastos que no forman parte de los gastos irreversibles, como los relacionados con la adquisición de terrenos o de un derecho de superficie, estos también deben excluirse del coste total de ese proyecto en el marco de tal análisis económico, ya que este incluye una comparación del porcentaje que representan los gastos incurridos en el coste total de dicho proyecto.
- 19 Asimismo, las partes divergen sobre si, por un lado, a 31 de diciembre de 2016, la demandante disponía del permiso nacional necesario para la ejecución de ese mismo proyecto y si, por otro, dicho permiso nacional debe ser necesariamente una licencia de obras o puede tratarse también de un documento de planeamiento urbanístico, como un plan de urbanismo general o detallado, o incluso de una lista de las condiciones de concepción, anteriores a la licencia de obras, con arreglo al Derecho nacional.
- 20 EWP considera haber «comenzado las obras de construcción» relativas al parque eólico proyectado, ya que construyó torres de medición del viento y un punto de conexión de dicho parque eólico a la subestación de Allika (Estonia) antes del 31 de diciembre de 2016.
- 21 Elering califica de «gastos irreversibles» los gastos por importe de 212 002,15 euros soportados por la construcción de torres de medición del viento, así como los gastos de conexión, que se elevan a 522 813,93 euros, pero considera que esas inversiones no bastan para determinar que era altamente probable que el proyecto de inversión de que se trata llegara a completarse, puesto que esos compromisos no representan una parte significativa del coste total de dicho proyecto, estimado en 67 224 000 euros, es decir, apenas el 1,09 % de este coste total.
- 22 Además, Elering alega que, en estas circunstancias y so pena de privar al sistema del artículo 59, apartado 2², de la ELTS de su sentido, el requisito relativo al comienzo de las obras de construcción, enunciado en la referida disposición, tampoco puede cumplirse, puesto que el carácter irreversible del proyecto de inversión de que se trata constituye un elemento pertinente en todos los supuestos contemplados en dicha disposición, también en lo que respecta al mencionado requisito, a lo que EWP se opone.

- 23 El Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin) señala que, en el marco del litigio principal, se ha solicitado, con arreglo al artículo 29, apartado 1, del Reglamento 2015/1589, un dictamen a la Comisión relativo a si procede interpretar el considerando 42 de la Decisión de 2017 y el concepto de «productores existentes» que en él figura en el sentido de que se exige que, a 1 de enero de 2017, «los promotores hayan obtenido el permiso nacional necesario para la ejecución del proyecto y que tengan un derecho legítimo a utilizar el terreno sobre el cual se ha de desarrollar el proyecto» para que pueda considerarse que están comprendidos dentro del referido concepto y obtener, por lo tanto, una ayuda de Estado compatible con el mercado interior en virtud de la citada Decisión.
- 24 La Comisión respondió a dicho órgano jurisdiccional, mediante dictamen de 17 de enero de 2020, que el considerando 42 de la Decisión de 2017 debía interpretarse en el sentido de que exige que, a 1 de enero de 2017, «los promotores hayan obtenido el permiso nacional necesario para la ejecución del proyecto y que tengan un derecho legítimo a utilizar el terreno sobre el cual se ha de desarrollar el proyecto». Esta institución añadió que debían concurrir estos dos requisitos, junto a uno de los tres supuestos contemplados en el apartado 19, punto 44, primera frase, de las Directrices de 2014, para que una empresa pudiera ser considerada un «productor existente» y, de este modo, disfrutar de una ayuda estatal compatible con el mercado interior en virtud de la mencionada Decisión.
- 25 A la luz de este dictamen, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario un esclarecimiento adicional de los conceptos de «inicio de los trabajos», «obras de construcción financiadas por la inversión», «otro compromiso que haga irreversible la inversión» y «permiso nacional necesario para la ejecución del proyecto», que figuran en el apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014 y en el considerando 42 de la Decisión de 2017, así como de las exigencias derivadas de estos conceptos para la Administración nacional en lo tocante a la evaluación de la probabilidad de que un proyecto de inversión llegue a completarse.
- 26 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta asimismo si las consideraciones que figuran en los apartados 61 y 68 de la sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172), según las cuales los criterios en materia de ayudas deben ser claros y simples de aplicar por las autoridades nacionales competentes, no se oponen a una apreciación económica compleja como esta que debe realizarse caso por caso.
- 27 En estas circunstancias, el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Deben interpretarse las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, en particular la primera alternativa del concepto de “inicio de los trabajos” que se recoge en el apartado 19, punto 44, de [las Directrices de 2014], concretamente el “inicio de las obras de construcción financiadas por la inversión”, en el sentido de que con ella se hace referencia al inicio de cualesquiera obras de construcción asociadas al proyecto de inversión, o solo al inicio de las obras de construcción relativas a la instalación concreta objeto del proyecto de inversión, con el cual se ha de producir energía renovable?
- 2) ¿Deben interpretarse las normas de la Unión en materia de ayudas estatales, en particular la primera alternativa del concepto de “inicio de los trabajos” que se recoge en el apartado 19, punto 44, de [las Directrices de 2014], concretamente el “inicio de las obras de construcción financiadas por la inversión”, en el sentido de que, en una situación en la que la autoridad

competente del Estado miembro ha constatado el inicio de las obras de construcción financiadas por una inversión, dicha autoridad debe examinar también, con arreglo al principio de protección de la confianza legítima, qué grado de progreso ha alcanzado el proyecto de inversión y con qué probabilidad este va a llegar a concluirse?

- 3) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿pueden tenerse en cuenta, al valorar el grado de progreso del proyecto de inversión, otras circunstancias objetivas, por ejemplo, procedimientos judiciales pendientes, que dificulten el avance del proyecto de inversión?
- 4) ¿Es pertinente en el presente asunto el hecho de que el Tribunal de Justicia, en la sentencia [de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172)], apartados 61 y 68, declarase que no puede considerarse que la existencia o no de un efecto incentivador sea un criterio claro y simple de aplicar por las autoridades nacionales, dado que, en concreto, su verificación exige efectuar, en cada caso, apreciaciones económicas complejas, por lo que tal criterio no satisface la exigencia de que los criterios para la aplicación de una exención sean claros y simples de aplicar por las autoridades nacionales?
- 5) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿deben interpretarse las normas de la Unión en materia de ayudas estatales, en particular la [nota a pie de página 66 de las Directrices de 2014], en relación con el apartado 19, punto 44, de [estas], en el sentido de que, al examinar el criterio del inicio de los trabajos, la autoridad nacional no tiene que efectuar una valoración económica del proyecto de inversión concreto?
- 6) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿deben interpretarse las normas de la Unión en materia de ayudas estatales, en particular la última alternativa del concepto de “inicio de los trabajos” que se recoge en el apartado 19, punto 44, de [las Directrices de 2014], concretamente “otro compromiso que haga irreversible la inversión”, en el sentido de que cualquier otro compromiso, a excepción de la compra de terrenos y de los trabajos preparatorios (incluida la obtención de licencias de obras), hace irreversible la inversión, independientemente de los costes del compromiso asumido?
- 7) ¿Deben interpretarse las normas de la Unión en materia de ayudas estatales, en particular el concepto de “inicio de los trabajos” que se recoge en el apartado 19, punto 44, de [las Directrices de 2014], en el sentido de que son requisitos inexcusables para el inicio de los trabajos el hecho de que el productor disponga de un derecho a utilizar los terrenos y de que exista un permiso nacional [necesario] para la ejecución del proyecto de inversión?
- 8) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿debe interpretarse el concepto de “permiso nacional [necesario] para la ejecución del proyecto de inversión” atendiendo al Derecho nacional y en el sentido de que solo puede tratarse de un permiso sobre la base del cual se lleven a cabo las obras de construcción financiadas por el proyecto de inversión?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales primera a sexta

- 28 La Comisión sostiene que, habida cuenta de la respuesta que procede dar a las cuestiones prejudiciales séptima y octava, las cuestiones primera a sexta son inadmisibles o, cuando menos, carentes de pertinencia, de modo que no procede responder a ellas.

- 29 En primer lugar, dicha institución señala que las Directrices de 2014 tienen efecto vinculante únicamente con respecto a ella misma y que no crean obligaciones jurídicas autónomas para los Estados miembros, que solo quedan vinculados por las decisiones de la Comisión de las que sean destinatarios en aplicación de las directrices correspondientes a la medida en cuestión. Aduce que, por consiguiente, los apartados 19, punto 44, y 126 y la nota a pie de página 66 de las Directrices de 2014 no son normas de Derecho que el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin) deba aplicar directamente en el marco del litigio principal.
- 30 Debe recordarse que la apreciación de la compatibilidad de las medidas de ayuda con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, es competencia exclusiva de la Comisión, que actúa bajo el control de los órganos jurisdiccionales de la Unión. En ese sentido, la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación cuyo ejercicio implica consideraciones complejas de orden económico y social. En el ejercicio de esa facultad de apreciación, la Comisión puede establecer directrices que determinen los criterios sobre cuya base se propone evaluar la compatibilidad con el mercado interior de las medidas de ayuda proyectadas por los Estados miembros (sentencia de 15 de diciembre de 2022, Veejaam y Espo, C-470/20, EU:C:2022:981, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 31 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 (sentencia de 15 de diciembre de 2022, Veejaam y Espo, C-470/20, EU:C:2022:981, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 32 De lo anterior resulta que el efecto de la adopción de las reglas de conducta enunciadas en las Directrices de 2014 se circunscribe a una autolimitación de la Comisión en el ejercicio de su facultad de apreciación, en el sentido de que, si un Estado miembro notifica a la Comisión un proyecto de ayuda de Estado que se ajusta a esas reglas, la Comisión debe autorizar en principio ese proyecto (sentencia de 15 de diciembre de 2022, Veejaam y Espo, C-470/20, EU:C:2022:981, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 33 De ello se deduce que las Directrices de 2014 no pueden crear obligaciones autónomas a cargo de los Estados miembros (sentencia de 15 de diciembre de 2022, Veejaam y Espo, C-470/20, EU:C:2022:981, apartado 32).
- 34 Dicho esto, de conformidad con el artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, la Decisión de 2017 tiene efectos vinculantes para la República de Estonia, que es su destinataria.
- 35 Pues bien, como señaló el Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, la Decisión de 2017 hace referencia expresa a varias disposiciones de las Directrices de 2014.
- 36 En particular, el considerando 42 de la Decisión de 2017 cita e interpreta la nota a pie de página 66 de las Directrices de 2014, el considerando 43 de dicha Decisión enuncia que «los organismos que conceden las ayudas deben leer e interpretar la nota a pie de página 66 [...] de forma que se tenga en cuenta» la «definición del concepto de “inicio de los trabajos” que figura en el apartado 19, punto 44, de las [Directrices de 2014]» y el considerando 44 de la referida Decisión menciona «el supuesto de que el organismo que concede las ayudas considere que se han iniciado los trabajos relativos a un proyecto concreto, en el sentido del apartado 19, punto 44, de las [Directrices de 2014], antes del 1 de enero de 2017».

- 37 Así pues, procede declarar que, de conformidad con el tenor de los considerandos 42 a 44 de la Decisión de 2017, en circunstancias como las del litigio principal, esta exige a las autoridades estonias competentes que apliquen esas disposiciones de las Directrices de 2014 en el sentido que les atribuyen dichos considerandos, lo que confiere carácter vinculante a las referidas disposiciones.
- 38 Pues bien, dado que el órgano jurisdiccional remitente conoce de un litigio relativo a la legalidad de un dictamen vinculante emitido por Elering y que aplica, a la luz de los considerandos 42 a 44 de la Decisión de 2017, las mismas disposiciones de las Directrices de 2014, deben considerarse admisibles sus cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del apartado 19, punto 44, y de la nota a pie de página 66 de tales Directrices.
- 39 En segundo lugar, la Comisión señala que de la resolución de remisión se desprende que el Ministerio de Defensa estonio se negó a aprobar el proyecto de construcción del parque eólico proyectado y que, en consecuencia, la Administración municipal de Toila se negó a expedir las licencias de obras solicitadas por EWP. En su opinión, estas circunstancias parecen indicar que no todos los permisos nacionales necesarios para la ejecución del proyecto de que se trata, en el sentido del considerando 42 de la Decisión de 2017, estaban disponibles antes del 31 de diciembre de 2016. Por consiguiente, según la Comisión, resulta que, a 1 de enero de 2017, ese proyecto no se encontraba en una fase de desarrollo tal que pareciera altamente probable que llegaría a completarse y que habría debido obtener la ayuda sobre la base del régimen de ayudas existente, en el sentido del considerando 42 citado.
- 40 Pues bien, tal objeción se deriva no solo de la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión a que se refieren las cuestiones prejudiciales séptima y octava, sino también de la aplicación de dichas disposiciones a los hechos del litigio principal y de la interpretación y aplicación de las disposiciones pertinentes del Derecho estonio a esos hechos.
- 41 Según reiterada jurisprudencia, el procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero aporta a los segundos la información relativa a la interpretación del Derecho de la Unión que estos requieren para la solución del litigio que deben dirimir (sentencia de 15 de septiembre de 2011, Unió de Pagesos de Catalunya, C-197/10, EU:C:2011:590, apartado 16 y jurisprudencia citada).
- 42 En el marco de dicho procedimiento, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, solo el juez nacional es competente para determinar y apreciar los hechos del litigio principal y para interpretar y aplicar el Derecho nacional (sentencia de 24 de julio de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, apartado 76 y jurisprudencia citada).
- 43 En particular, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que no le corresponde pronunciarse, en un procedimiento prejudicial, sobre la interpretación de las disposiciones nacionales, ya que tal interpretación es competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales nacionales (sentencia de 25 de noviembre de 2020, Sociálna poisťovňa, C-799/19, EU:C:2020:960, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 44 De las consideraciones anteriores se desprende que las cuestiones prejudiciales primera a sexta son admisibles.

Cuestiones prejudiciales primera y sexta, relativas al concepto de «inicio de los trabajos», en el sentido del apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, en relación con el considerando 42 de la Decisión de 2017

- 45 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y sexta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, en relación con el considerando 42 de la Decisión de 2017, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «inicio de los trabajos» hace referencia, por un lado, al inicio de cualesquiera obras de construcción financiadas por un proyecto de inversión, sean cuales fueren esas obras, o solamente al inicio de las obras de construcción relativas a la instalación de un proyecto de inversión que permite producir energía renovable y, por otro lado, a cualquier otro compromiso, de cualquier naturaleza y coste, a excepción de la compra de terrenos y de los trabajos preparatorios, en el sentido de dicho apartado 19, punto 44.
- 46 Procede recordar de entrada que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte [sentencia de 8 de junio de 2023, Fastweb y otros (Periodicidad de facturación), C-468/20, EU:C:2023:447, apartado 52 y jurisprudencia citada].
- 47 A tenor de los supuestos primero y tercero contemplados en el apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, el concepto de «inicio de los trabajos» incluye el «inicio de las obras de construcción financiadas por la inversión» u «otro compromiso que haga irreversible la inversión». Dicha disposición precisa, además, que «la compra de terrenos y los trabajos preparatorios como la obtención de permisos y la realización de estudios previos de viabilidad no se consideran el inicio de los trabajos».
- 48 Por lo tanto, si bien del tenor literal de la citada disposición se desprende claramente que determinadas obras de construcción necesarias para el funcionamiento del proyecto de inversión —tales como, en el litigio principal, la construcción de torres de medición y el establecimiento de conexiones eléctricas— no constituyen trabajos preparatorios, en el sentido de dicha disposición, por lo que, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en la referida disposición, pueden estar comprendidas en el concepto de «inicio de los trabajos», en la acepción del apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, debe señalarse que esta disposición no identifica con precisión la naturaleza de las obras de construcción a que se refiere o de los compromisos que hagan irreversible la inversión ni establece un umbral a partir del cual deba considerarse que los trabajos iniciados reúnen estos requisitos.
- 49 Dicho esto, como señaló el Abogado General en los puntos 37 a 39 de sus conclusiones, en el contexto del considerando 42 de la Decisión de 2017, el objetivo de este concepto de «inicio de los trabajos» consiste en determinar qué productores pueden ser considerados «productor existente» de energía renovable que puede recibir una ayuda de Estado con arreglo a un régimen de ayudas existente.
- 50 De ese considerando 42 se desprende que son los «productores cuyo proyecto, a 1 de enero de 2017, se encontraba en una fase de desarrollo tal que parecía altamente probable que llegara a completarse» los que pueden considerarse «productores existentes» por los organismos que conceden las ayudas.

- 51 Ahora bien, como el referido considerando 42 exige que, en esa fecha, el proyecto de que se trate se encontrara en una «fase de desarrollo» tal que pareciera «altamente probable que llegara a completarse», no cabe considerar que todo inicio de obras de construcción relativas a un proyecto de inversión, cualesquiera que sean esas obras, cumple tal criterio.
- 52 Al contrario, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones, se deriva de lo antedicho que el estado de desarrollo de las obras de que se trate debía ser tal que, a 1 de enero de 2017, la inversión en cuestión se hubiera convertido en irreversible y que el promotor de la obra pudiera ser asimilado a un productor existente de energía renovable.
- 53 Así pues, en el contexto del considerando 42 de la Decisión de 2017, el concepto de «inicio de los trabajos», en el sentido del apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, debe entenderse, en todos los supuestos, como referido a un grado de progreso de las obras de que se trate que permita asimilar al promotor de la obra a un productor existente de energía renovable.
- 54 Por lo tanto, solamente un compromiso que, a 1 de enero de 2017, sitúe al proyecto de inversión en una «fase de desarrollo» tal que pareciera «altamente probable que llegara a completarse», por lo que ese proyecto era, en esencia, irreversible, puede estar comprendido, en este contexto, en el referido concepto de «inicio de los trabajos».
- 55 Como señaló el Abogado General, esencialmente, en los puntos 44 a 46 de sus conclusiones, solo cabe considerar que se ha alcanzado tal umbral en esa fecha si los trabajos preparatorios se han llevado a cabo y si el compromiso contraído es suficientemente significativo, en cuanto a su naturaleza y su coste, en relación con el volumen total del proyecto de inversión de que se trate.
- 56 Si bien incumbe al órgano jurisdiccional remitente, que es el único que dispone de todos los elementos pertinentes, apreciar si, en esa fecha, el grado de progreso de las obras de construcción del parque eólico proyectado permitía considerar que parecía altamente probable que el proyecto de construcción de ese parque llegara a completarse, los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia tienden a indicar que, en el presente asunto, la construcción de torres de medición y el establecimiento de conexiones eléctricas a la red de transmisión no constituían tal «inicio de los trabajos» que permitiera asimilar a EWP a un «productor existente» de energía renovable, pues solo el inicio de las obras de construcción de los aerogeneradores productores de energía renovable, o un compromiso irreversible relativo a estos últimos, que parecen representar la parte más significativa del proyecto de inversión controvertido en el litigio principal, puede conferirle esa condición.
- 57 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y sexta que el apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, en relación con el considerando 42 de la Decisión de 2017, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «inicio de los trabajos» hace referencia, por un lado, al inicio de las obras de construcción relativas a la instalación de un proyecto de inversión que permite producir energía renovable y, por otro, a cualquier otro compromiso que, en cuanto a su naturaleza y su coste, situara al proyecto de inversión de que se trate, a 1 de enero de 2017, en una fase de desarrollo tal que pareciera altamente probable que llegaría a completarse.

Cuestiones prejudiciales segunda, cuarta y quinta, relativas a la evaluación que debe efectuar la autoridad nacional competente con arreglo al apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, en relación con los considerandos 42 a 44 de la Decisión de 2017

- 58 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda, cuarta y quinta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, en relación con los considerandos 42 a 44 de la Decisión de 2017, debe interpretarse en el sentido de que, a los efectos de comprobar el «inicio de los trabajos», en la acepción de ese apartado 19, punto 44, la autoridad nacional competente debe proceder, en cada caso, a un análisis, eventualmente económico y pormenorizado, del grado de progreso del proyecto de inversión de que se trate y de la probabilidad de que este llegue a completarse o si puede limitarse a realizar una apreciación meramente fáctica o formal.
- 59 A este respecto, procede recordar que los considerandos 42 a 44 de la Decisión de 2017 precisan, en particular, que «los organismos que conceden las ayudas deben considerar» como productores existentes a aquellos productores cuyo proyecto, a 1 de enero de 2017, se encontraba en una fase de desarrollo tal que parecía altamente probable que llegara a completarse, que «los Estados miembros siguen siendo responsables de la correcta implementación de las medidas de ayuda a través de sus organismos competentes» y que, en el supuesto de que «el organismo que concede las ayudas considere» que se han iniciado los trabajos relativos a un proyecto concreto, en el sentido del apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, antes del 1 de enero de 2017, la Comisión entiende que esta apreciación se refiere a dicho proyecto en sí mismo. Estos considerandos indican también que «los organismos que conceden las ayudas deben leer e interpretar» la nota a pie de página 66 de las mencionadas Directrices de forma que se tenga en cuenta la definición del concepto de «inicio de los trabajos», que figura en el citado apartado 19, punto 44.
- 60 Por lo tanto, se desprende sin lugar a dudas de los considerandos 42 a 44 de la Decisión de 2017 que, en el contexto de dicha Decisión, la autoridad competente debe efectuar un control caso por caso relativo a la cuestión de si, a 1 de enero de 2017, el proyecto de que se trate se encontraba en una fase de desarrollo tal que parecía altamente probable que llegara a completarse. Ahora bien, una apreciación como esta no se presta a un control meramente formal y puede requerir, según el caso, un análisis económico pormenorizado.
- 61 Esta constatación no queda desvirtuada por las consideraciones enunciadas en los apartados 61 y 68 de la sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172). Es cierto que, en estos apartados, el Tribunal de Justicia excluyó esencialmente la posibilidad de que las autoridades nacionales competentes llevaran a cabo apreciaciones económicas complejas caso por caso y limitó las facultades de dichas autoridades a constataciones fácticas o formales. No obstante, tal limitación se ha observado en lo que respecta a la aplicación del artículo 8, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE] (Reglamento general de exención por categorías) (DO 2008, L 214, p. 3), que debe aplicarse de manera uniforme en los Estados miembros mediante criterios claros y simples de aplicar. Además, esas consideraciones se referían a un efecto incentivador, presumido o real, de la ayuda en cuestión.
- 62 En cambio, en el presente asunto, el efecto incentivador del régimen de ayudas estonio aplicable antes de las modificaciones contempladas en la Decisión de 2017 se constató definitivamente por la Comisión en dicha Decisión, de modo que la apreciación que incumbe a la autoridad nacional

competente se refiere exclusivamente a la existencia o no de una confianza legítima del promotor de la obra, que justifique una protección, en la obtención de una ayuda en virtud de ese régimen de ayudas. Pues bien, tal examen debe necesariamente efectuarse caso por caso y no puede considerarse limitado a una apreciación meramente fáctica o formal.

- 63 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda, cuarta y quinta que el apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, en relación con los considerandos 42 a 44 de la Decisión de 2017, debe interpretarse en el sentido de que, a los efectos de comprobar el «inicio de los trabajos», en la acepción de ese apartado 19, punto 44, la autoridad nacional competente debe proceder, en cada caso, a un análisis del grado de progreso del proyecto de inversión de que se trate y de la probabilidad de que este llegue a completarse, análisis que no puede limitarse a una apreciación meramente fáctica o formal y que puede requerir, según el caso, un análisis económico pormenorizado.

Cuestiones prejudiciales tercera, séptima y octava, relativas al concepto de «permiso nacional», en el sentido del apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, en relación con el considerando 42 de la Decisión de 2017

- 64 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera, séptima y octava, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, en relación con el considerando 42 de la Decisión de 2017, debe interpretarse en el sentido de que:
- el concepto de «inicio de los trabajos», en la acepción de dicho apartado 19, punto 44, implica necesariamente que el promotor de la obra disponga del derecho a utilizar el terreno en el que se desarrollará el proyecto de inversión de que se trate y del permiso nacional necesario para la ejecución de ese proyecto;
 - el concepto de «permiso nacional necesario para la ejecución del proyecto», contemplado en el referido considerando 42, debe interpretarse a la luz del Derecho nacional y en el sentido de que permite llevar a cabo las obras de construcción relativas al proyecto de inversión de que se trate;
 - un litigio pendiente, relativo a la denegación de tal permiso y que impide el avance de ese proyecto, debe tomarse en consideración al apreciar el grado de progreso de dicho proyecto.
- 65 A este respecto, del apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014 se desprende que «la obtención de permisos» está comprendida en los «trabajos preparatorios», por lo que no constituye un «inicio de los trabajos», en el sentido de dicha disposición. Además, el considerando 42 de la Decisión de 2017 exige sin lugar a dudas que el promotor haya «obtenido el permiso nacional necesario para la ejecución del proyecto» y que tenga «un derecho legítimo a utilizar el terreno sobre el cual se ha de desarrollar el proyecto».
- 66 De lo que precede resulta, ante todo, que el concepto de «inicio de los trabajos» enunciado en dicho apartado 19, punto 44, implica necesariamente, en el contexto del referido considerando 42, que el promotor de la obra disponga del derecho a utilizar el terreno en el que se ha de desarrollar el proyecto de inversión de que se trate y del permiso nacional necesario para la ejecución de ese proyecto.

- 67 A continuación, dado que, como señaló el Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, esas disposiciones contemplan un permiso «nacional» sin precisar el tipo de permiso exigido, el concepto de «permiso nacional» debe interpretarse a la luz del Derecho nacional.
- 68 Además, de las constataciones expuestas en los apartados 52 a 55 y 62 de la presente sentencia se desprende que, en el marco de la apreciación que corresponde efectuar a la autoridad nacional competente, relativa a si existe o no una confianza legítima del promotor de la obra, que justifique una protección, en la obtención de una ayuda en virtud de un régimen de ayudas existente, dicha autoridad deberá comprobar si, a 1 de enero de 2017, el grado de progreso de los trabajos de que se trate revelaba que era altamente probable que el proyecto de inversión en cuestión llegara a completarse, de manera que ese proyecto era esencialmente irreversible, por lo que permitía asimilar al promotor de la obra a un «productor existente» de energía renovable.
- 69 De ello resulta que el tipo de permiso exigido en virtud del apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, en relación con el considerando 42 de la Decisión de 2017, también debe permitir que se considere que, en esa fecha, parecía altamente probable que ese proyecto llegara a completarse y, por lo tanto, que se asimile al promotor a un «productor existente» de energía renovable.
- 70 Ahora bien, como se ha señalado en el apartado 56 de la presente sentencia, en este caso, solamente el inicio de las obras de construcción de aerogeneradores productores de energía renovable o un compromiso irreversible relativo a estos habría permitido asimilar a EWP a tal productor, de modo que el permiso nacional exigido habría debido permitir llevar a cabo esas obras de construcción.
- 71 Si bien incumbe al órgano jurisdiccional remitente, que es el único que dispone de todos los elementos pertinentes, determinar, a la luz de tales exigencias, el tipo de permiso nacional del que, en el presente asunto, debía disponer EWP, los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia parecen indicar que, de conformidad con el Derecho estonio, los documentos de planeamiento urbanístico no permiten, por sí solos, comenzar las obras de construcción de los aerogeneradores de que se trata en el litigio principal, sino que la realización de esas obras requiere, además, como permisos nacionales definitivos, la obtención de licencias de obras, de tal modo que resulta que son esas licencias las que deben considerarse el «permiso nacional» exigido.
- 72 Por último, en lo que respecta a la existencia de un litigio pendiente, relativo a la denegación de un permiso de este tipo y que impide el avance del proyecto de inversión de que se trate, habida cuenta de las constataciones expuestas, en último término, en el apartado 68 de la presente sentencia, corresponde a la autoridad nacional competente no especular sobre el resultado de tal litigio, sino basar su decisión en la situación jurídica y fáctica existente a 1 de enero de 2017.
- 73 En efecto, cualquiera que sea el resultado de tal procedimiento judicial, no cabe considerar que una empresa que no disponía, en esa fecha, del permiso nacional necesario para la ejecución del proyecto de inversión de que se trate justifique, en dicha fecha, una confianza legítima digna de protección en la obtención de una ayuda en virtud de un régimen de ayudas existente.

- 74 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera, séptima y octava que el apartado 19, punto 44, de las Directrices de 2014, en relación con el considerando 42 de la Decisión de 2017, debe interpretarse en el sentido de que:
- el concepto de «inicio de los trabajos», en la acepción de dicho apartado 19, punto 44, implica necesariamente que el promotor de la obra disponga del derecho a utilizar el terreno en el que se desarrollará el proyecto de inversión de que se trate y del permiso nacional necesario para la ejecución de ese proyecto;
 - el concepto de «permiso nacional necesario para la ejecución del proyecto», contemplado en el referido considerando 42, debe interpretarse a la luz del Derecho nacional y en el sentido de que, en cuanto permiso nacional definitivo, permite llevar a cabo las obras de construcción relativas al proyecto de inversión de que se trate;
 - un litigio pendiente a 1 de enero de 2017, relativo a la denegación de tal permiso y que impide el avance de dicho proyecto, no debe tomarse en consideración al apreciar el grado de progreso de ese proyecto en la referida fecha.

Costas

- 75 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

- 1) El apartado 19, punto 44, de la Comunicación de la Comisión titulada «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020», en relación con el considerando 42 de la Decisión C(2017) 8456 de la Comisión, de 6 de diciembre de 2017, relativa a las modificaciones del régimen de ayudas estonio a las fuentes de energía renovables y la cogeneración [ayuda de Estado SA.47354 (2017/NN)],**

debe interpretarse en el sentido de que

el concepto de «inicio de los trabajos» hace referencia, por un lado, al inicio de las obras de construcción relativas a la instalación de un proyecto de inversión que permite producir energía renovable y, por otro, a cualquier otro compromiso que, en cuanto a su naturaleza y su coste, situara al proyecto de inversión de que se trate, a 1 de enero de 2017, en una fase de desarrollo tal que pareciera altamente probable que llegaría a completarse.

- 2) El apartado 19, punto 44, de la Comunicación de la Comisión titulada «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020», en relación con los considerandos 42 a 44 de la Decisión C(2017) 8456,**

debe interpretarse en el sentido de que,

a los efectos de comprobar el «inicio de los trabajos», en la acepción de ese apartado 19, punto 44, la autoridad nacional competente debe proceder, en cada caso, a un análisis del grado de progreso del proyecto de inversión de que se trate y de la probabilidad de que este llegue a completarse, análisis que no puede limitarse a una apreciación meramente fáctica o formal y que puede requerir, según el caso, un análisis económico pormenorizado.

3) El apartado 19, punto 44, de la Comunicación de la Comisión titulada «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020», en relación con el considerando 42 de la Decisión C(2017) 8456,

debe interpretarse en el sentido de que:

- el concepto de «inicio de los trabajos», en la acepción de dicho apartado 19, punto 44, implica necesariamente que el promotor de la obra disponga del derecho a utilizar el terreno en el que se desarrollará el proyecto de inversión de que se trate y del permiso nacional necesario para la ejecución de ese proyecto;
- el concepto de «permiso nacional necesario para la ejecución del proyecto», contemplado en el referido considerando 42, debe interpretarse a la luz del Derecho nacional y en el sentido de que, en cuanto permiso nacional definitivo, permite llevar a cabo las obras de construcción relativas al proyecto de inversión de que se trate;
- un litigio pendiente a 1 de enero de 2017, relativo a la denegación de tal permiso y que impide el avance de dicho proyecto, no debe tomarse en consideración al apreciar el grado de progreso de ese proyecto en la referida fecha.

Firmas