Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 6 de febrero de 2025 [1]

Asunto C-514/23

Tiberis Holding Srl
contra
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,
Ministero dello Sviluppo Economico,
Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica
con intervención de:
Conza Energia Srl

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables — Directiva 2009/28/CE — Artículo 3 — Directiva (UE) 2018/2001 — Artículo 4 — Medidas nacionales de incentivación de la producción de energía procedente de fuentes renovables — Venta de la energía en el mercado libre — Régimen de ayudas — Modalidades diferentes de ayuda en función del tamaño de la instalación de producción — Acceso al mecanismo de incentivación mediante un sistema de registro — Devolución de las cantidades que superen el valor del incentivo en caso de aumento del precio de mercado de la energía (mecanismo denominado de "incentivo negativo") — Decisión de la Comisión Europea de no formular objeciones — Compatibilidad con dichas Directiva — Admisibilidad»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 3 de la Directiva 2009/28/CE y del artículo 4 de la Directiva (UE) 2018/2001, [2] relativos al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que prevén en ambos casos que los Estados miembros podrán aplicar, en particular, sistemas de apoyo, siempre que respeten determinados principios, para alcanzar sus objetivos en materia de producción de electricidad procedente de fuentes renovables.

[1] Lengua original: francés.

[2] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO 2009, L 140, p. 16). Dicha Directiva ha sido derogada y sustituida por la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO 2018, L 328, p. 82). No obstante, teniendo en cuenta la fecha de los hechos controvertidos, la Directiva 2009/28 es aplicable *ratione temporis* al litigio principal.

2. Esta petición de decisión prejudicial se deriva de un litigio relativo a una modalidad específica de ejecución de un régimen de ayudas de Estado adoptado por Italia con el fin de fomentar la generación de electricidad procedente de fuentes renovables entre, por una parte, Tiberis Holding Srl (en lo sucesivo, «Tiberis») y, por otra parte, Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA (Gestor de Servicios Energéticos, Italia; en lo sucesivo, «GSE»), el Ministero dello Sviluppo Economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia) y el Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Ministerio de Medio Ambiente y de la Seguridad Energética, Italia).

3. Más concretamente, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) se pregunta sobre la compatibilidad con las disposiciones antes citadas de una modalidad de aplicación de un régimen de incentivación de la producción de electricidad procedente de fuentes renovables que prevé, para los productores que venden la energía en el mercado libre, una tarifa incentivadora que garantiza un precio mínimo, que es también un precio máximo en virtud de un mecanismo de recuperación de las cantidades que superen la cuantía de dicha tarifa si el precio de mercado fuese superior a esta (mecanismo denominado de «incentivo negativo»; en lo sucesivo, «mecanismo de incentivo negativo» o «mecanismo de compensación»). El mecanismo de incentivo negativo solo se aplica, además, a los productores que venden la energía en el mercado libre que disfrutan del incentivo por estar inscritos en un registro, pero no a los que se benefician del incentivo participando en un procedimiento de subasta.

4. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse sobre la articulación entre una decisión de la Comisión Europea por la que se autoriza un sistema de apoyo a la producción de energías renovables, las obligaciones asociadas a las medidas de incentivo que los Estados miembros deben adoptar en virtud de la Directiva 2009/28 y de la Directiva 2018/2001, que sustituyó a aquella, pero contiene disposiciones similares, y el alcance de las competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales cuando conocen de impugnaciones relativas a la conformidad con dichas Directivas de determinadas modalidades de ejecución de regímenes de ayudas de Estado autorizados previamente por la Comisión.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2009/28

5. El artículo 2, párrafo segundo, letra k), de la Directiva 2009/28, titulado «Definiciones», definía el concepto de «sistema de apoyo» como «cualquier instrumento, sistema o mecanismo aplicado por un Estado miembro o un grupo de Estados miembros, que promueve el uso de energía procedente de fuentes renovables gracias a la reducción del coste de esta energía, aumentando su precio de venta o el volumen de energía renovable adquirida, mediante una obligación de utilizar energías renovables o mediante otras medidas […]».

6. El artículo 3 de la citada Directiva,[3] titulado «Objetivos globales nacionales obligatorios y medidas para el uso de energía procedente de fuentes renovables», disponía:

«1. Cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables, […] en su consumo final bruto de energía en 2020 sea equivalente como mínimo a su objetivo global nacional en cuanto a la cuota de energía procedente de fuentes renovables de ese año […].

2. Los Estados miembros introducirán medidas diseñadas efectivamente para garantizar que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea igual o superior a la que figura en la trayectoria indicativa establecida en el anexo I, parte B.

3. A fin de alcanzar los objetivos establecidos en los apartados 1 y 2 del presente artículo, los Estados miembros podrán aplicar, entre otras, las siguientes medidas:

a) sistemas de apoyo;

[…]».

7. La referida Directiva, en su versión modificada por la Directiva 2015/1513, fue derogada y sustituida por la Directiva 2018/2001, con efectos a partir del 1 de julio de 2021, en virtud del artículo 37 de esta última.

2. Directiva 2018/2001

8. De conformidad con los considerandos 16, 18 y 19 de la Directiva 2018/2001:

«(16) […] Cuando los Estados miembros decidan poner en marcha sistemas de apoyo, dicha ayuda debe proporcionarse de forma que distorsione lo menos posible el funcionamiento de los mercados eléctricos. Para ello, cada vez más Estados miembros asignan las ayudas de manera que la ayuda se concede suplementando los ingresos del mercado e instauran sistemas basados en el mercado para determinar el nivel de ayuda necesario. Junto con la adopción de medidas con el fin de adaptar el mercado para cuotas cada vez mayores de energía renovable, esas ayudas representan un elemento clave para incrementar la integración de la electricidad renovable en el mercado, al tiempo que se tienen en cuenta las diferentes capacidades de los pequeños y grandes productores para responder a las señales del mercado.

[…]

(18) De conformidad con el artículo 108 [TFUE], la Comisión goza de competencia exclusiva para evaluar la compatibilidad de las medidas de ayuda estatal con el mercado interior, que los Estados miembros pueden poner en marcha para el despliegue de la energía procedente de fuentes renovables. Esa evaluación se realiza sobre la base del artículo [107 TFUE,

[3] Dicho artículo 3 fue modificado por la Directiva (UE) 2015/1513 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se modifican la Directiva 98/70/CE, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO 2015, L 239, p. 1), cuyo plazo de transposición expiró el 10 de septiembre de 2017. Dado que las modificaciones introducidas en el artículo 3 carecen de pertinencia para el litigio principal, no se reproducen en las presentes conclusiones.

apartado 3], y de conformidad con las disposiciones y directrices correspondientes que la Comisión puede adoptar a tal efecto. La presente Directiva se entiende sin perjuicio de la competencia exclusiva que el [Tratado FUE] confiere a la Comisión.

(19) […] Al elaborar sus sistemas de apoyo, los Estados miembros pueden limitar los procedimientos de licitación a determinadas tecnologías cuando sea necesario para evitar resultados subóptimos por lo que se refiere a las limitaciones de la red y la estabilidad de la red, los costes de integración en el sistema, la necesidad de conseguir la diversificación de la combinación energética, y el potencial a largo plazo de las tecnologías.»

9. El artículo 2 de dicha Directiva, bajo la rúbrica «Definiciones», retoma en su párrafo segundo, punto 5, la definición del concepto de «sistema de apoyo» que figuraba en el artículo 2, párrafo segundo, letra k), de la Directiva 2009/28.

10. El artículo 4 de la misma Directiva, que tiene como epígrafe «Sistemas de apoyo a la electricidad procedente de fuentes renovables», dispone:

«1. A fin de alcanzar o superar el objetivo de la Unión establecido en el artículo 3, apartado 1, y las contribuciones de cada Estado miembro a ese objetivo establecido a nivel nacional para la implantación de las energías renovables, los Estados miembros podrán aplicar sistemas de apoyo.

2. Los sistemas de apoyo a la electricidad procedente de fuentes de energía renovables deberán incentivar la integración de la electricidad procedente de fuentes renovables en el mercado de la electricidad en una forma adaptada al mercado y basada en el mercado, que evite distorsiones innecesarias de los mercados de la electricidad y que tenga en cuenta los posibles costes de integración del sistema y la estabilidad de la red.

3. Los sistemas de apoyo a la electricidad procedente de fuentes renovables estarán diseñados para optimizar la integración de dicha electricidad en el mercado eléctrico y garantizar que los productores de energías renovables responden a las señales de precios del mercado y optimizan sus ingresos de mercado.

[…]

4. Los Estados miembros garantizarán que el apoyo a la electricidad procedente de fuentes renovables se concede de forma abierta, transparente, competitiva, rentable y no discriminatoria.

Los Estados miembros podrán eximir de los procedimientos de licitación a las instalaciones de pequeña magnitud y a los proyectos de demostración.

[…]

5. Los Estados miembros podrán limitar los procedimientos de licitación a determinadas tecnologías cuando la apertura de los sistemas de apoyo a todos los productores de electricidad procedente de fuentes renovables diese lugar a resultados subóptimos, habida cuenta de:

a) el potencial a largo plazo de una tecnología específica;

b) la necesidad de diversificación;

c) los costes de integración de la red;

d) las limitaciones y la estabilidad de la red;

[…]

9. El presente artículo se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos [107 TFUE y 108 TFUE].»

11. A tenor del artículo 6 de la misma Directiva, titulado «Estabilidad del apoyo financiero»:

«1. Sin perjuicio de las modificaciones necesarias para el cumplimiento de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE], los Estados miembros garantizarán que el nivel de apoyo prestado a los proyectos de energías renovables, así como las condiciones a las que esté sujeto, no se revisen de tal forma que tengan un efecto negativo en los derechos conferidos en este contexto, ni se perjudique la viabilidad económica de los proyectos que ya se benefician de apoyo.

2. Los Estados miembros podrán ajustar el nivel de apoyo de acuerdo con criterios objetivos, siempre que tales criterios estén establecidos en el diseño original del sistema de apoyo.

[…]»

3. Reglamento (UE) 2015/1589

12. El artículo 1 del Reglamento (UE) 2015/1589,[4] que lleva el epígrafe «Definiciones», prevé, en las letras b) y c):

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

b) "ayuda existente":

[…]

ii) la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo [de la Unión Europea];

[…]

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] Reglamento 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).

13. El artículo 3 de este Reglamento, titulado «Cláusula de efecto suspensivo», prevé:

«La ayuda que deba notificarse a tenor de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, no podrá llevarse a efecto antes de que la Comisión adopte o deba considerarse que ha adoptado una decisión autorizando dicha ayuda.»

4. Directrices 2014-2020

14. La Comunicación de la Comisión titulada «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020» (en lo sucesivo, «Directrices 2014-2020») [5] contiene la parte 3, titulada «Evaluación de la compatibilidad con arreglo al artículo [107 TFUE], apartado 3, letra c)]», que dispone:

«3.2.5. Proporcionalidad de las ayudas

3.2.5.1. Condiciones generales

(69) Se considera que las ayudas destinadas a la protección medioambiental y la energía son proporcionadas si el importe por beneficiario se limita al mínimo necesario para lograr el objetivo medioambiental o energético perseguido.

[…]»

15. De conformidad con el apartado 3.3 de dichas Directrices, que tiene como epígrafe «Ayudas destinadas a la energía producida a partir de fuentes renovables»:

«3.3.1. Condiciones generales para las ayudas a la inversión y de funcionamiento destinadas a la energía procedente de fuentes renovables

[…]

(109) Gracias a instrumentos de mercado, tales como las subastas o los procedimientos de licitación abiertos a todos los productores de electricidad a partir de fuentes de energía renovables que compiten en pie de igualdad a escala del EEE, las subvenciones deberían normalmente reducirse al mínimo de cara a su desaparición completa.

[…]

(111) Se incluyen excepciones específicas para instalaciones de determinado tamaño, con respecto a las que no pueda presumirse que un procedimiento de licitación sea apropiado […].

[…]

3.3.2. Ayudas de funcionamiento concedidas a la energía procedente de fuentes renovables

3.3.2.1. Ayudas a la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables

[5] DO 2014, C 200, p. 1.

(124) Con el fin de incentivar la integración en el mercado de la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables, es importante que los beneficiarios vendan su electricidad directamente en el mercado y estén sujetos a las obligaciones de mercado […].

[…]

(125) Las condiciones establecidas en el apartado (124) no se aplicarán a instalaciones con una capacidad eléctrica instalada de menos de 500 kW [(kilovatios)] […].

[…]

(128) En ausencia de un procedimiento de licitación competitivo, serán aplicables las condiciones de los apartados (124) y (125) y las condiciones para la ayuda de funcionamiento a la energía procedente de fuentes de energía renovables distintas de la electricidad según lo establecido en el apartado (131).

[…]

3.3.2.2. Ayudas destinadas a la energía producida a partir de fuentes renovables distintas de la electricidad

(131) Por lo que se refiere a la energía producida a partir de fuentes renovables distintas de la electricidad, las ayudas de funcionamiento podrán ser consideradas compatibles con el mercado interior si se cumplen todas las condiciones acumulativas siguientes:

a) la ayuda por unidad de energía no supera la diferencia entre el coste total normalizado de producir energía a partir de la tecnología concreta de que se trate y el precio de mercado para el tipo de energía de que se trate;

b) el coste total normalizado de producir energía puede incluir una rentabilidad normal del capital; las ayudas a la inversión se deducirán del importe total de la inversión al calcular dicho coste;

c) los costes de producción se actualizarán periódicamente, como mínimo una vez al año; y

d) las ayudas solo se concederán hasta que se haya amortizado completamente la instalación con arreglo a las normas contables habituales para evitar que las ayudas de funcionamiento basadas en el coste total normalizado de producir energía superen a la depreciación de la inversión.

[…]»

16. Dichas Directrices han sido sustituidas por las «Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022» (en lo sucesivo, «Directrices 2022»),[6] que, en la parte 7, titulada «Aplicabilidad», tienen el siguiente tenor:

«466. La Comisión aplicará las presentes Directrices para evaluar la compatibilidad de todas las ayudas notificables en materia de clima, protección del medio ambiente y energía concedidas o que esté previsto que se concedan a partir del 27 de enero de 2022. Las ayudas ilegales serán evaluadas con arreglo a las normas aplicables en la fecha en la que se concedieron.

467. Estas Directrices sustituyen a las Directrices [2014-2020].

468. La Comisión propone a los Estados miembros las siguientes medidas apropiadas, de conformidad con el artículo [108 TFUE], apartado 1]:

a) que los Estados miembros modifiquen, en caso necesario, los actuales regímenes de ayudas a la protección del medio ambiente y a la energía para ajustarlos a las presentes Directrices a más tardar el 31 de diciembre de 2023;

[…]».

5. Decisión C(2016) 2726 final

17. Mediante la Decisión C(2016) 2726 final, de 28 de abril de 2016, relativa a la ayuda de Estado SA.43756 (2015/N) — Italia, Apoyo a la electricidad producida en Italia a partir de fuentes de energía renovables[7] (en lo sucesivo, «Decisión de autorización»), la Comisión decidió no formular objeciones al sistema de apoyo que le había notificado Italia, en forma de un proyecto de decreto ministerial destinado a fomentar la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, puesto que era compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

18. En el apartado 2.2 de dicha Decisión, en el que se describe el sistema de apoyo en cuestión, el considerando 7, titulado «Nuevos productores de tamaño mediano y recuperación», precisa:

«Las nuevas instalaciones de una potencia inferior a 5 MW [(megavatios)] podrán acceder a las listas de prioridades específicas de cada tecnología. […] Los proyectos que figuren en las listas disfrutarán de una ayuda en forma de una prima variable que se añadirá al precio de referencia del mercado eléctrico. La prima variable se fijará a un nivel suficiente para compensar la diferencia entre los costes medios normalizados de la electricidad (LCOE [*levelised costs of electricity*]) de la tecnología de que se trate y el precio de referencia del mercado eléctrico. […]»

19. De conformidad con el considerando 22 de dicha Decisión, que figura en su apartado 2.4, titulado «Financiación, presupuesto y duración», se concederá apoyo a proyectos individuales por un período igual a la duración de la vida media del proyecto indicada en la tabla 1 de la citada Decisión, sin que ese período sea superior al plazo de amortización de los proyectos tal como se define en la legislación italiana, mientras que el considerando 21 añade que «el sistema se notificará hasta el 31 de diciembre de 2016».

6 DO 2022, C 80, p. 1.

7 DO 2016, C 258, p. 8. Esta Decisión está disponible (en especial, en lengua inglesa) en el sitio de Internet de la Comisión en la dirección siguiente: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261615/261615_1761694_150_2.pdf.

20. En la parte 3 de la Decisión de autorización, relativa a la evaluación de la medida de ayuda notificada, la Comisión señala, en los considerandos 31 y 32, que este régimen, dado que persigue apoyar la electricidad procedente de fuentes renovables, entra en el ámbito de aplicación de las Directrices 2014-2020, por lo que la Comisión evalúa la compatibilidad de ese régimen con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), sobre la base de las disposiciones pertinentes de dichas Directrices, a saber, las que figuran en los puntos 3.2, 3.3.1 y 3.3.2. En dicha parte 3 figuran también, en el punto 3.3.3, titulado «Proporcionalidad», los considerandos siguientes:

«(47) Como indica el apartado 128 de las [Directrices 2014-2020], en ausencia de un procedimiento de licitación competitivo, la Comisión evaluará la proporcionalidad de la ayuda con arreglo a lo dispuesto en el apartado 131 de [dichas Directrices].

(48) En lo que respecta a los proyectos incluidos en las listas prioritarias que disfrutan de una tarifa regulada, Italia ha demostrado que la ayuda por unidad de energía no supera los LCOE de la tecnología de que se trata […].

[…]

(50) En el caso de los proyectos que figuran en las listas prioritarias, si el precio del mercado eléctrico supera los LCOE estimados, la diferencia se recuperará reduciendo la prima en los pagos posteriores. Esto permitirá evitar beneficios extraordinarios si los precios de la electricidad superan los LCOE y generan ingresos adicionales para el proyecto […]. En el caso de los proyectos que participen en licitaciones, se supone que los licitadores tendrán en cuenta, al presentar sus ofertas, los riesgos y oportunidades asociados a la fluctuación de los precios del mercado de la energía. […]

(51) A la luz de lo anterior, la Comisión concluye que la retribución cumple los requisitos del apartado 131 de las [Directrices 2014-2020] y, por tanto, es proporcionada.»

B. Derecho italiano

21. El Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico — Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (Decreto del Ministerio de Desarrollo Económico relativo a los incentivos a la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables distintas de la energía fotovoltaica), de 23 de junio de 2016[8] (en lo sucesivo, «Decreto de 23 de junio de 2016»), fue adoptado al amparo de la Decisión de autorización.

22. El artículo 4 del citado Decreto establece, en sus apartados 1 a 3, los distintos procedimientos para disfrutar de las medidas de incentivo que dicho Decreto dispone, a saber, respectivamente, tras la inscripción en el registro pertinente, que se determina según la fuente de energía y el tipo de instalación, o como consecuencia de la participación en procedimientos de subastas a la baja o de forma directa. Este precepto precisa las categorías de instalaciones que pueden acogerse a cada tipo de procedimiento, que se determinan, en esencia, en función de la capacidad de producción de la central de que se trate.

23. El artículo 7 del citado Decreto versa sobre la fijación de las tarifas reguladas y los incentivos. Su apartado 4 dispone que, para las instalaciones con una capacidad inferior o igual a 500 kW, GSE adquirirá, en su caso, la electricidad vertida a la red pagando sobre la producción neta

[8] GURI n.º 150, de 29 de junio de 2016, p. 8.

vertida a la red una tarifa de incentivación global, determinada sobre la base del anexo 1 de este Decreto.[9] A tenor del apartado 6, en caso de que el operador de dicha instalación opte por mantener la energía a su disposición y venderla en el mercado libre, GSE llevará a cabo una «retirada global», y no se autorizará el cambio de una modalidad de pago del incentivo a otra en más de dos ocasiones durante el período de aplicación de la medida de incentivo. De conformidad con el apartado 5 de dicha disposición, para las instalaciones con una potencia nominal superior a 500 kW que participen en procedimientos de subasta a la baja, GSE abonará, por la producción neta vertida a la red, el incentivo determinado con arreglo a dicho Decreto, quedando la energía generada por dichas instalaciones a disposición del productor.

III. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

24. Tiberis es una sociedad que explota una central hidroeléctrica con una potencia de 2,747 megavatios en el río Tíber, situada en el municipio de Fiano Romano (Italia).

25. El 8 de septiembre de 2017, GSE, una sociedad anónima propiedad de las autoridades italianas, que se encarga, en particular, del fomento y desarrollo de fuentes de energía renovables y de la eficiencia energética, aceptó la solicitud de Tiberis, presentada el 22 de diciembre de 2016, de acogerse al mecanismo de incentivación de la producción de electricidad previsto en el Decreto de 23 de junio de 2016. El 5 de octubre de 2017, Tiberis celebró con GSE un contrato que regulaba las condiciones de concesión de los incentivos adeudados a dicha sociedad conforme a este mecanismo. En virtud de las medidas de incentivo previstas, esa sociedad recibió un total de 4 044 340,75 euros en concepto de ayudas durante cinco años, es decir, desde el año 2017 al año 2021.

26. Mediante tres facturas, las dos primeras de 4 de abril de 2022 y la última de 2 de mayo de 2022, GSE requirió a la mencionada sociedad la devolución de parte de las ayudas concedidas, por un importe total de 1 224 210,86 euros.

27. Tiberis interpuso recurso ante el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), solicitando la anulación de estos requerimientos y de las disposiciones contractuales y reglamentarias en las que se basaban. En apoyo de su recurso, Tiberis invocó, en particular, la infracción de los artículos 3 de la Directiva 2009/28 y 4 de la Directiva 2018/2001.

28. Dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso por infundado. Declaró a este respecto, en resumen, que la medida controvertida garantizaba al beneficiario del incentivo una retribución global constante por la energía producida, que permitía retribuir las inversiones efectuadas en la construcción de la central, protegiendo al empresario de la inestabilidad del precio de mercado en el tiempo, ya que la tarifa fija le aseguraba la recuperación del importe invertido en la construcción de la instalación. El órgano jurisdiccional remitente señaló asimismo que, en este sistema, un eventual aumento del precio de mercado no se traducía en un incremento de los ingresos del beneficiario del incentivo, sino en un «incentivo negativo», es decir, una devolución a favor de GSE, que constituía la contrapartida, imprevisible y aleatoria, de la garantía de una tarifa constante que, en todo caso, hacía rentable la inversión inicial cuando el precio de mercado

[9] El punto 1 de dicho anexo define las modalidades de cálculo del incentivo para las instalaciones con una capacidad inferior o igual a 500 kW que opten por la tarifa a tanto alzado. El punto 2 del mismo anexo determina las modalidades de cálculo del incentivo para las demás instalaciones, a saber, las que no soliciten la aplicación de la tarifa a tanto alzado. Las tarifas de base indicadas en la tabla 1 están diferenciadas en función de la fuente, el tipo de instalación y la potencia producida. Estas tarifas son más bajas para las grandes instalaciones que para las instalaciones de mediano tamaño.

fuera inferior a la tarifa garantizada por GSE. De ello dedujo que las objeciones de Tiberis relativas a la imposibilidad de obtener beneficios adicionales gracias a las fluctuaciones del mercado carecían de fundamento y que, al presentar su petición para obtener los incentivos en cuestión y celebrar el contrato correspondiente el 5 de octubre de 2017, esa sociedad había aceptado el riesgo comercial resultante.

29. Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional estimó que este tipo de mecanismo de incentivación era conforme a lo previsto por la Comisión en las Directrices 2014-2020 y declaró que no podía ser considerado discriminatorio por el único motivo de que los operadores que obtuvieron los incentivos al término de los procedimientos de subasta pudieran, a diferencia de los que los obtuvieron mediante el procedimiento de inscripción en el registro, percibir la totalidad del precio de mercado, pues su situación era distinta, ya que los operadores que participaban en las subastas a la baja tenían una tarifa global inferior a la de los operadores que se inscribían en el registro y, en consecuencia, podían beneficiarse, como contrapartida, de las eventuales alzas del mercado. Por tanto, a su juicio, el mecanismo de incentivación controvertido, considerado en su conjunto, no era incompatible con el Derecho de la Unión.

30. Tiberis interpuso recurso de apelación contra esta sentencia ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), que es el órgano jurisdiccional remitente. En apoyo de su recurso de apelación, en el que solicitó la modificación de la citada sentencia, Tiberis reiteró, en esencia, el motivo basado en la infracción del artículo 3 de la Directiva 2009/28 y del artículo 4 de la Directiva 2018/2001.

31. Según el órgano jurisdiccional remitente, el punto 2 del anexo 1 del Decreto de 23 de junio de 2016 parece, a primera vista, contrario al artículo 3 de la Directiva 2009/28 y al artículo 4 de la Directiva 2018/2001. En efecto, estas disposiciones enumeran cinco criterios acumulativos para la legalidad de los incentivos, a saber: que los incentivos se basen en el mercado; que permitan a los beneficiarios responder a las señales del mercado; que eviten distorsiones innecesarias de los mercados; que garanticen que los productores respondan a las señales de precios del mercado y que garanticen que los productores maximicen los ingresos que obtengan del mercado. Además, estos incentivos deben concederse de forma abierta, transparente, competitiva, no discriminatoria y eficiente en términos de costes.

32. Sin embargo, la normativa nacional controvertida en el litigio principal podría tener como efecto obligar a los productores a renunciar al incentivo, lo cual, según dicho órgano jurisdiccional, es contrario a la finalidad perseguida por el mecanismo de incentivación. A este respecto, señala que el artículo 4 del Decreto de 23 de junio de 2016 dispone que es posible acogerse al mecanismo de incentivación a través de tres procedimientos diferentes, precisando que la posibilidad de participar en uno de ellos no es voluntaria, sino que depende exclusivamente de la capacidad de producción de la central de que se trate. Por consiguiente, prosigue, Tiberis no pudo decidir libremente entre solicitar su inscripción en el registro o participar en el procedimiento de subasta, ya que se trata de dos categorías distintas definidas previamente en función del tipo y de la capacidad máxima de la instalación en cuestión. No obstante, los productores que disfrutan del incentivo por su inscripción en el registro deben devolver a GSE la diferencia entre el precio de mercado y el incentivo, si el precio de mercado fuese superior al incentivo, a diferencia de los productores con instalaciones de gran tamaño, que se benefician del incentivo en virtud del procedimiento de subasta y pueden percibir la totalidad del precio de mercado.

33. Por otra parte, según el órgano jurisdiccional remitente, la medida dirigida a realizar una «compensación» a favor de GSE cuando el precio de mercado sea superior a la cuantía del incentivo parece contraria a las Directivas 2009/28 y 2018/2001, ya que tales Directivas obligan a los Estados miembros a permitir que los operadores reaccionen a las dinámicas del mercado para prevenir las distorsiones derivadas de la eliminación de la reactividad de los productores frente a la demanda, mientras que, habida cuenta del incentivo negativo, los productores que se benefician del incentivo por medio de su inscripción en el registro no tendrían ningún interés en reaccionar a estas dinámicas del mercado.

34. En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen los principios recogidos en los artículos 3 de la Directiva [2009/28] y 4 de la Directiva [2018/2001] a una normativa nacional que, en el marco de un régimen nacional de incentivos, establece, en casos en los que los productores venden la energía en el libre mercado, una tarifa incentivadora que garantiza un precio mínimo, que es, a su vez, también un precio máximo, en virtud de un mecanismo de compensación o devolución de las sumas que excedan del valor del incentivo si el precio de mercado es superior a este último (denominado incentivo negativo), mecanismo de compensación que además solo se aplica cuando el productor que vende la energía en el libre mercado accede al incentivo mediante la inscripción en el oportuno registro y no cuando accede a él mediante la participación en un procedimiento de subasta?»

35. Tiberis, GSE, el Gobierno italiano y la Comisión han presentado observaciones escritas y todos ellos participaron en la vista oral que se celebró el 7 de noviembre de 2024.

IV. Análisis

A. Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

36. Antes de entrar en el análisis de la cuestión prejudicial, es preciso pronunciarse sobre las excepciones de inadmisibilidad propuestas por GSE y el Gobierno italiano.

37. Por una parte, GSE sostiene que la petición de decisión prejudicial es inadmisible, puesto que no se han cumplido los requisitos del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, ya que la resolución de remisión no contiene los elementos de hecho y de Derecho necesarios para permitir al Tribunal de Justicia responder de manera útil a la cuestión prejudicial planteada. [10]

38. Por otra parte, el Gobierno italiano considera que la cuestión prejudicial es inadmisible, puesto que la medida controvertida constituye una ayuda existente que fue autorizada previamente por la Comisión en virtud de una decisión de autorización. Así pues, a su juicio, el órgano jurisdiccional remitente no puede intervenir en la intensidad de la ayuda controvertida

[10] En relación con el marco fáctico, GSE alega que la resolución de remisión no permite entender la forma en que Tiberis perdió un aumento de sus ingresos, siendo así que la normativa nacional controvertida le permitía rentabilizar su inversión y vender la energía en el mercado libre. El órgano jurisdiccional remitente no precisó tampoco que Tiberis tenía la facultad de resolver en cualquier momento el contrato celebrado con GSE, con un preaviso de sesenta días, sin tener que restituir el incentivo percibido hasta esa fecha, y no mencionó que, para las instalaciones inscritas en el registro, la normativa nacional prevé incentivos de mayor cuantía, que les protegen de las fluctuaciones del mercado. Añade que la resolución de remisión resulta además deficiente en la exposición del marco jurídico en el que se inscribe esta petición, al no ofrecer al Tribunal de Justicia el marco preciso del Derecho nacional aplicable, de modo que no acredita la existencia efectiva de una eventual vulneración del Derecho de la Unión.

sin dar lugar a su recalificación como «nueva ayuda» e infringir, por tanto, el artículo 108 TFUE, apartado 3, que prohíbe la concesión de nuevas ayudas no notificadas previamente a la Comisión y autorizadas por esta. De estos elementos resulta, según el Gobierno italiano, que la cuestión planteada no guarda ninguna relación real con el litigio principal y es puramente hipotética, ya que, cualquiera que sea la respuesta que se le dé, la solicitud de Tiberis no podría estimarse en ningún caso, pues el artículo 108 TFUE se opone a ello.

39. Con carácter preliminar, por lo que respecta a la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, estas gozan de una presunción de pertinencia y el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. [11] El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder adecuadamente a las cuestiones que se le hayan planteado. [12] Sobre este último punto, la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión eficaz para el juez nacional exige, como pone de relieve el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento, que este defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones. [13] No obstante, en virtud del espíritu de cooperación que preside las relaciones entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia en el marco del procedimiento prejudicial, la falta de ciertas constataciones previas por parte del tribunal remitente no conlleva necesariamente la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial si, a pesar de dichas carencias, el Tribunal de Justicia, atendiendo al contenido de los autos, se considera en condiciones de dar una respuesta útil al tribunal remitente. [14]

40. En el presente asunto, las alegaciones formuladas por GSE acerca de la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial pueden desestimarse sin gran dificultad a la luz de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el punto anterior de las presentes conclusiones. En efecto, las presuntas omisiones en el marco fáctico y jurídico, aun suponiendo que se demostraran, no pueden impedir al Tribunal de Justicia responder a la cuestión planteada. [15]

41. En cambio, la problemática planteada por el Gobierno italiano sobre la eventual pertinencia de la Decisión de autorización a efectos del litigio principal requiere una reflexión más profunda, teniendo en cuenta, en particular, que no se excluye que tal Decisión pueda oponerse a la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial (o, al menos, influir en la interpretación solicitada).

[11] Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), apartado 36 y jurisprudencia citada.

[12] Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de mayo de 2024, INSS (Permisos de una madre de familia monoparental) (C-673/22, EU:C:2024:407), apartado 25 y jurisprudencia citada.

[13] Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448), apartado 38 y jurisprudencia citada.

[14] Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de noviembre de 2023, Tüke Busz (C-391/22, EU:C:2023:892), apartado 29 y jurisprudencia citada.

[15] Cabe señalar a este respecto que, si bien el órgano jurisdiccional remitente no hace referencia a la Decisión de autorización de la Comisión, GSE la invoca expresamente en sus observaciones escritas no para apoyar su excepción de inadmisibilidad, sino para alegar que, en el supuesto de que se declarase la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, la normativa nacional que establece el sistema de apoyo controvertido no sería contraria al Derecho de la Unión, en la medida en que fue aprobada previamente por la Comisión.

42. Conviene señalar a este respecto que, si bien el órgano jurisdiccional remitente no hace referencia alguna a la Decisión de autorización, esta circunstancia no basta, por sí sola, para privar de pertinencia a dicha Decisión y permitir la desestimación de oficio de las objeciones formuladas por el Gobierno italiano acerca de la admisibilidad del presente asunto. Efectivamente, la presunción de pertinencia de la que goza la descripción del marco fáctico y jurídico realizada por el órgano jurisdiccional remitente no puede interpretarse en el sentido de que el Tribunal de Justicia está obligado a no tomar en consideración dicha Decisión, muy especialmente cuando resulte pertinente para la resolución de un asunto que se le ha remitido, en particular para dar una respuesta útil a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente. Ello es tanto más cierto cuanto que, en el caso de autos, por un lado, no se discute que el sistema de apoyo italiano controvertido en el litigio principal está amparado por la Decisión de autorización ni, por otro lado, que Tiberis fue efectivamente una de las empresas beneficiarias de dicho sistema de apoyo.

43. Habida cuenta de lo anterior y aunque no cabe descartar que la presente petición de decisión prejudicial sea considerada inadmisible,[16] propongo al Tribunal de Justicia que, con el fin de dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, reformule la cuestión prejudicial de modo que, mediante dicha cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunte si los artículos 107 TFUE y 108 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un órgano jurisdiccional nacional aprecie la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo con el artículo 3 de la Directiva 2009/28 y el artículo 4 de la Directiva 2018/2001 cuando dicho mecanismo forma parte de un régimen de ayudas de Estado autorizado previamente por la Comisión.

B. Sobre la competencia del órgano jurisdiccional remitente para apreciar la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo con las Directivas 2009/28 y 2018/2001

44. Debe recordarse, en primer lugar, que la aplicación de las normas de la Unión en materia de ayudas de Estado se basa en una obligación de cooperación leal entre, por una parte, los tribunales nacionales y, por otra, la Comisión y los tribunales de la Unión, en cuyo marco cada uno debe desempeñar la función que le atribuye el Tratado. En el contexto de esta cooperación, tal como se desprende del artículo 4 TUE, apartado 3, los tribunales nacionales deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y abstenerse de las que puedan poner en peligro la consecución de los objetivos del Tratado, y no adoptar decisiones contrarias a una decisión de autorización.[17]

45. Además, se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, en el sistema de control de las ayudas de Estado establecido por el Tratado, los tribunales nacionales y la Comisión ejercen funciones complementarias, pero distintas.[18] Así, la apreciación de la compatibilidad de las medidas de ayuda con el mercado interior constituye una competencia exclusiva de la Comisión, que actúa bajo el control de los órganos jurisdiccionales de la

[16] Procede recordar a este respecto que el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial por estimar que, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), la interpretación solicitada por el órgano jurisdiccional remitente de las disposiciones de una directiva no podía ser pertinente en modo alguno para resolver el litigio principal, puesto que los operadores económicos de un país tercero que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión en materia de contratos públicos no pueden invocar la igualdad de trato en este ámbito. Véanse, en particular, los apartados 67 a 69 de dicha sentencia.

[17] Véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, PGE (C-574/14, EU:C:2016:686), apartado 33 y jurisprudencia citada.

[18] Véase la sentencia de 2 de mayo de 2019, A-Fonds (C-598/17, en lo sucesivo, «sentencia A-Fonds», EU:C:2019:352), apartado 45 y jurisprudencia citada.

Unión,[19] mientras que los órganos jurisdiccionales nacionales velan por la salvaguarda de los derechos de los justiciables en caso de incumplimiento de la obligación de notificación previa de las ayudas de Estado a la Comisión prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase.[20]

46. Ha de recordarse, a este respecto, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que aceptar que, en el contexto de la ejecución de un régimen de ayudas de Estado cuya compatibilidad con el mercado interior ha sido constatada por la Comisión, un tribunal nacional se pronuncie a su vez sobre la compatibilidad de ese régimen con el mercado interior equivaldría en sustancia a atribuir a ese tribunal la facultad de sustituir la apreciación realizada por la Comisión por la suya propia y, por tanto, invadir las competencias exclusivas reservadas a la Comisión para la apreciación de la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior.[21]

47. Procede precisar, en segundo lugar, que se desprende asimismo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que los órganos jurisdiccionales nacionales únicamente son competentes para apreciar la conformidad de las modalidades de un régimen de ayudas con las disposiciones del Tratado que tengan efecto directo, distintas de las relativas a las ayudas de Estado, si dichas modalidades pueden ser apreciadas aisladamente y que, aunque formen parte del régimen de ayudas de que se trate, no son necesarias para la realización de su objeto o para su funcionamiento.[22] Sin embargo, las modalidades de una ayuda pueden estar tan indisolublemente vinculadas al propio objeto de la ayuda que no sea posible apreciarlas aisladamente, de manera que su efecto sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la ayuda en su conjunto debe apreciarse necesariamente a través del procedimiento del artículo 108 TFUE.[23]

48. Al constatar así, en el reciente asunto en el que recayó la sentencia A-Fonds,[24] que uno de los requisitos previstos por el régimen de ayudas controvertido en dicho asunto (a saber, el requisito de residencia) estaba indisolublemente vinculado al régimen de ayudas por cuanto era necesario para la realización de su objeto o para su funcionamiento, el Tribunal de Justicia consideró que el Derecho de la Unión se opone a que un órgano jurisdiccional nacional pueda apreciar la compatibilidad de tal requisito con la libre circulación de capitales y a que dicho órgano

[19] Sin embargo, las apreciaciones que pudieran derivarse implícitamente de una decisión de tal institución relativa a una ayuda de Estado no podrían, en principio, imponerse a los órganos jurisdiccionales nacionales en un litigio como el litigio principal, que no tiene relación con la compatibilidad de tal ayuda con el mercado interior (véase, a este respecto, la sentencia de 17 de octubre de 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, apartado 59 y jurisprudencia citada).

[20] Véase, a este respecto, la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814), apartado 27 y jurisprudencia citada. Un incumplimiento de la obligación que se deriva del artículo 108 TFUE, apartado 3, cuando es alegado por los justiciables y comprobado por los órganos jurisdiccionales nacionales, debe llevar a estos últimos a extraer de él todas las consecuencias, conforme a su Derecho nacional, sin que sus resoluciones impliquen, sin embargo, una apreciación de la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior, dado que tal apreciación es de exclusiva competencia de la Comisión, sujeta al control del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de abril de 2002, Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, apartado 59 y jurisprudencia citada).

[21] Véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, PGE (C-574/14, EU:C:2016:686), apartado 33 y jurisprudencia citada.

[22] Véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51), apartado 14, y de 23 de abril de 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244), apartado 57.

[23] Véase, en este sentido, la sentencia A-Fonds, apartados 47 y 48 y jurisprudencia citada. Véase también el auto de 24 de julio de 2003, Sicilcassa y otros (C-297/01, EU:C:2003:416), apartado 47 y jurisprudencia citada, que declaró la inadmisibilidad de una cuestión prejudicial por la que un órgano jurisdiccional nacional preguntaba al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con el mercado interior de una ayuda de Estado o de un régimen de ayudas.

[24] En dicho asunto, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba sobre la compatibilidad de las disposiciones del Derecho primario de la Unión sobre libre circulación de capitales con las relativas a las ayudas de Estado en relación con una decisión adoptada por la Comisión en materia de ayudas de Estado. Más en concreto, se cuestionaba la posibilidad de que un órgano jurisdiccional nacional estimara una solicitud de devolución del impuesto sobre los dividendos de sociedades establecidas en los Países Bajos, aunque dicho impuesto estuviera amparado por una decisión de la Comisión.

jurisdiccional nacional pueda, *a fortiori*, extraer las consecuencias de la posible violación de la libre circulación de capitales. De ello dedujo que no era necesario, en consecuencia, responder a la cuestión tal como se le había planteado. [25]

49. En el caso de autos, hay que señalar que el órgano jurisdiccional remitente aborda una problemática similar a la examinada por el Tribunal de Justicia en la sentencia A-Fonds, si bien esta última fue dictada en un contexto distinto. En efecto, a diferencia del asunto que dio lugar a la sentencia A-Fonds, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el mecanismo en cuestión es compatible no con el mercado interior a la luz de las disposiciones del Tratado FUE en materia de ayudas de Estado u otras disposiciones de Derecho primario, sino con ciertas normas de Derecho derivado, en particular las Directivas 2009/28 y 2018/2001, sin hacer ninguna referencia a la Decisión de autorización adoptada previamente por la Comisión.

50. No obstante, con independencia de estas diferencias, considero que cabe extrapolar el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en el asunto antes citado y, por consiguiente, concluir que el órgano jurisdiccional remitente carece de competencia para pronunciarse sobre la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo con las Directivas 2009/28 y 2018/2001 por las razones que se exponen a continuación.

51. Conviene recordar, en primer lugar, que el mecanismo de incentivo negativo cuestionado por Tiberis forma parte integrante del régimen de ayudas de Estado adoptado por el Gobierno italiano y cuya compatibilidad con el mercado interior fue examinada por la Comisión en su Decisión de autorización.

52. En efecto, de dicha Decisión resulta que, con arreglo a las Directrices 2014-2020, a la luz de las cuales se apreció la compatibilidad del régimen de ayudas controvertido con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), la Comisión evaluó precisamente si la medida notificada tenía un efecto incentivador concreto respecto al objetivo de interés común de fomentar la producción de energía a partir de fuentes renovables, en especial para los propietarios de las instalaciones de producción que disfruten del incentivo gracias a su inscripción en registros. [26] Dicha Decisión confirmó además la proporcionalidad de las medidas establecidas por las autoridades italianas, incluido el mecanismo de incentivo negativo, ya que este último se limitaba a lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido de protección del medio ambiente. [27]

53. Es preciso señalar, en segundo lugar, que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en los puntos 47 y 48 de las presentes conclusiones que, cuando se trate de requisitos o elementos que sean necesarios para la realización del objeto o para el funcionamiento del régimen de ayudas, el reparto de competencias en materia de ayudas de

[25] El Tribunal de Justicia declaró que procedía responder a la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente que los artículos 107 TFUE y 108 TFUE deben interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional no puede apreciar la conformidad de un requisito de residencia con el artículo 63 TFUE, apartado 1, en el supuesto de que el régimen de devolución del impuesto sobre los dividendos de que se trata sea constitutivo de un régimen de ayudas. Véase en particular, en este sentido, la sentencia A-Fonds, apartado 45 y jurisprudencia citada, así como los apartados 49 a 54.

[26] Véase el punto 3.3.2 de la Decisión de autorización y, más concretamente, los considerandos 39 y 42 en los que la Comisión precisó que, sin la ayuda y en condiciones normales de mercado, los proyectos acogidos al régimen de ayudas no serían rentables y tendrían un valor neto negativo, de modo que la ayuda «permite por tanto a los beneficiarios modificar su comportamiento e invertir en energías renovables» y produce «el efecto incentivador necesario para lograr el objetivo de interés común».

[27] Se desprende, en efecto, del considerando 50 de la Decisión de autorización que el mecanismo de compensación se consideró adecuado en el supuesto de que el precio del mercado eléctrico superase los cálculos de las Directrices, con el fin de evitar «beneficios extraordinarios» e «ingresos extraordinarios del proyecto», es decir, los ingresos que excedieran de los que se tuvieron en cuenta para estimar la rentabilidad del proyecto.

Estado entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales se opone a que estos últimos examinen la compatibilidad de estos requisitos con normas distintas de las contenidas en el artículo 107 TFUE.

54. En el presente asunto, la cuestión de si el órgano jurisdiccional remitente puede examinar el mecanismo de incentivo negativo con arreglo a las Directivas 2009/28 y 2018/2001 depende, por consiguiente, de si esta modalidad del régimen de ayudas controvertido en el litigio principal puede examinarse aisladamente, en la medida en que no sea necesaria para la realización del objeto o para el funcionamiento del régimen de ayudas en cuestión. Conviene precisar, a este respecto, que una modalidad es necesaria para la realización del objeto o para el funcionamiento de una ayuda cuando es un elemento constitutivo o esencial de la misma, de modo que su inaplicabilidad conduce a cambiar el alcance o las características principales de la ayuda. [28]

55. A mi juicio, no cabe duda de que el mecanismo de incentivo negativo cumple los criterios que se derivan de la jurisprudencia citada en el punto 48 de las presentes conclusiones, ya que, aunque no pueda considerarse un requisito constitutivo del régimen de ayudas controvertido en el presente asunto, es no obstante un elemento esencial e indisociable del mismo. Efectivamente, tal como se ha explicado en el punto 52 de las presentes conclusiones, dicho mecanismo no solo se refiere a una de las modalidades de la concesión de la ayuda, sino que también está indisolublemente vinculado a la intensidad y proporcionalidad de la ayuda, elementos clave, a su vez, del análisis de la compatibilidad de la ayuda, que es competencia exclusiva de la Comisión en virtud del procedimiento previsto en los artículos 107 TFUE y 108 TFUE.

56. Dado que no parece posible aislar tal modalidad, que se presenta como necesaria para la realización del objeto y del funcionamiento de un régimen de ayudas autorizado por la Comisión, resulta difícil concebir cómo podría un órgano jurisdiccional nacional extraer consecuencias de la eventual constatación de la incompatibilidad del mecanismo en cuestión con las disposiciones pertinentes de las Directivas 2009/28 y 2018/2001 sin modificar, aunque solo fuera de modo limitado, ese régimen de ayudas y sin que ello afectara a la Decisión de autorización y, por tanto, a su validez (o incluso invadiera las competencias de la Comisión, alterando así el reparto de competencias entre esta institución y los órganos jurisdiccionales nacionales, una solución que no cabe sostener a la luz de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en los puntos 44 a 46 de las presentes conclusiones).

57. Debe señalarse en tercer y último lugar que, mediante el recurso que interpuso ante el órgano jurisdiccional remitente, Tiberis pretende, en realidad, modificar el régimen de ayudas aprobado previamente por la Comisión o, al menos, determinados aspectos de él.

58. A este respecto, procede recordar que, en el marco del sistema de control de ayudas de Estado establecido en los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, el procedimiento difiere según se trate de ayudas existentes o de nuevas ayudas. [29] Si bien, conforme al artículo 108 TFUE, apartado 1, las ayudas existentes pueden seguir ejecutándose mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad, el artículo 108 TFUE, apartado 3, prohíbe la concesión de nuevas ayudas o la modificación de ayudas que no se hayan notificado previamente a la Comisión y hayan sido aprobadas por esta. [30] En este contexto, con arreglo al artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento 2015/1589, se entenderá por «ayuda existente» toda medida autorizada, es decir, los regímenes de

[28] Véanse las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037), punto 81.

[29] Véase, a este respecto, el artículo 1, letras b), inciso ii), y c), del Reglamento 2015/1589.

[30] Véase la sentencia de 28 de octubre de 2021, Eco Fox y otros (C-915/19 a C-917/19, EU:C:2021:887), apartado 36 y jurisprudencia citada.

ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo. El artículo 1, letra c), de dicho Reglamento, por su parte, prevé que la «nueva ayuda» comprende los regímenes de ayudas y ayudas individuales que no sean ayudas existentes, incluidas las modificaciones de ayudas existentes.

59. Ha de subrayarse asimismo que, si bien las modificaciones introducidas en las ayudas existentes no conllevan automáticamente su recalificación como nuevas ayudas, así sucedería cuando tales modificaciones no sean de naturaleza puramente formal o administrativa, pero puedan influir en la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado interior.[31] Pues bien, como se ha señalado en el punto 52 de las presentes conclusiones, el mecanismo de incentivo negativo constituye un elemento esencial del régimen de ayudas controvertido, sobre la base del cual la Comisión analizó la compatibilidad de dicho régimen con el mercado interior. Por consiguiente, una modificación de ese régimen de ayudas, como la propugnada por Tiberis, conllevaría su recalificación como nueva ayuda y sería ilegal.

60. Es cierto que, en los recientes asuntos que dieron lugar a la sentencia de 12 de enero de 2023, DOBELES HES (C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1), el Tribunal de Justicia declaró que un juez nacional puede estimar una demanda que tenga por objeto el pago de una cantidad correspondiente a una nueva ayuda no notificada a la Comisión, a condición de que dicha ayuda sea previa y debidamente notificada por las autoridades nacionales de que se trate a dicha institución y de que esta dé su conformidad o se considere que ha dado su conformidad a este respecto.[32] Sin embargo, este supuesto resulta hipotético en el caso de autos, habida cuenta de que, por una parte, no parece que el Gobierno italiano contemple la modificación del régimen de ayudas controvertido y, por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente no pregunta sobre esa eventualidad.[33]

61. Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la cuestión prejudicial, tal como ha sido reformulada, que los artículos 107 TFUE y 108 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un órgano jurisdiccional nacional examine la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo de un régimen de ayudas existente y autorizado previamente por la Comisión con el artículo 3 de la Directiva 2009/28 y el artículo 4 de la Directiva 2018/2001, si ese mecanismo está indisolublemente vinculado al régimen de ayudas, en la medida en que sea necesario para la realización del objeto o para el funcionamiento de dicho régimen.

[31] Véase, en este sentido, la sentencia de 28 de octubre de 2021, Eco Fox y otros (C-915/19 a C-917/19, EU:C:2021:887), apartado 41 y jurisprudencia citada.

[32] Sentencia de 12 de enero de 2023, DOBELES HES (C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1), apartado 123.

[33] Cabe recordar a este respecto que, en el marco de la undécima cuestión prejudicial planteada en los asuntos en los que recayó la sentencia de 12 de enero de 2023, DOBELES HES (C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1), apartados 117 a 123 y jurisprudencia citada, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba precisamente si el artículo 108 TFUE, apartado 3, y los artículos 2, apartado 1, y 3 del Reglamento 2015/1589 debían interpretarse en el sentido de que un juez nacional podía estimar una demanda relativa al pago de una cantidad correspondiente a una nueva ayuda no notificada a la Comisión a condición de que dicha ayuda sea previamente debidamente notificada por las autoridades nacionales de que se trate a la Comisión y de que esta dé su conformidad o se considere que ha dado su conformidad a este respecto.

C. Sobre la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo controvertido en el litigio principal con el artículo 3 de la Directiva 2009/28 y el artículo 4 de la Directiva 2018/2001

62. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia no compartiera mi análisis y considerase que el órgano jurisdiccional remitente es competente para examinar la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo controvertido en el litigio principal con el artículo 3 de la Directiva 2009/28 y el artículo 4 de la Directiva 2018/2001, analizaré con carácter subsidiario en los puntos siguientes la cuestión de si las disposiciones antes mencionadas se oponen a dicho mecanismo.

63. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre la interpretación de las Directivas 2009/28 y 2018/2001 con vistas a poder examinar la compatibilidad con dichas Directivas de las modalidades de aplicación del régimen italiano de incentivación de la producción de electricidad procedente de fuentes renovables del que se ha beneficiado Tiberis. Dicho órgano jurisdiccional pretende saber, más concretamente, si el artículo 3 de la Directiva 2009/28, en vigor cuando se estableció el régimen de ayudas y se celebró en contrato entre Tiberis y GSE, y el artículo 4 de la Directiva 2018/2001, que sustituyó a esa primera Directiva a partir del 1 de julio de 2021, deben interpretarse en el sentido de que se oponen al mecanismo de incentivo negativo contemplado en el referido régimen de ayudas.

64. En realidad, esta cuestión comprende, en mi opinión, dos problemas que pueden describirse de la siguiente manera. El primero se refiere a si las modalidades de aplicación del régimen de ayudas italiano y, en particular, el mecanismo de incentivo negativo son contrarios a las disposiciones antes citadas de esas dos Directivas, porque no parecen estar «basados en el mercado», de modo que este mecanismo de compensación podría inducir a ciertos beneficiarios a renunciar al incentivo, lo cual, según el órgano jurisdiccional remitente, iría en contra de los objetivos perseguidos por tales Directivas. El segundo problema versa sobre la existencia de una posible discriminación resultante de que las modalidades de acceso a las ayudas de Estado no son iguales para todos los productores de energías renovables, pues solo los que están inscritos en el registro están sujetos al mecanismo de compensación. [34]

1. Observaciones preliminares

65. Conviene recordar, en primer lugar, que el régimen de ayudas establecido por el Decreto de 23 de junio de 2016 preveía tres modalidades de ayudas distintas, basadas en mecanismos de incentivo diferentes, que se determinaban en función de la capacidad de producción de la central en cuestión. Más concretamente, los tres regímenes de ayuda eran los siguientes:

– la primera modalidad de ayudas se basaba en la participación en un procedimiento de subasta a la baja al que podían concurrir las *grandes* instalaciones con una capacidad de producción superior a 5 MW. La ayuda solo se abonaba a los beneficiarios cuando el precio horario por zona descendía por debajo del precio de adjudicación, a fin de cubrir la diferencia entre ambos precios. La tarifa incentivadora para las grandes instalaciones era, además, inferior a la de las instalaciones de pequeño o mediano tamaño;

– la segunda modalidad de ayudas, a la que se acogió Tiberis, se aplicaba a las instalaciones de *mediano* tamaño que tuvieran una capacidad de producción de entre 1 y 5 MW y requería la inscripción de la instalación en el registro. Este mecanismo se basaba en una tarifa proporcional a los costes del proyecto presentado por la empresa en el momento de suscribir

[34] Véanse los puntos 32 y 33 de las presentes conclusiones.

el contrato inicial con GSE, garantizando así al beneficiario una retribución global constante por la energía producida que permitía remunerar las inversiones efectuadas para la construcción de la central. Este mecanismo preveía, más concretamente, la concesión de una ayuda cuando el precio horario por zona descendía por debajo del precio tarifario fijado por decreto, a fin de compensar la diferencia entre ambos precios. Sin embargo, si el precio de mercado era superior a la tarifa fija, la empresa en cuestión debía pagar la diferencia a GSE a través del mecanismo de incentivo negativo;

– la tercera modalidad de ayuda solo estaba a disposición de las *pequeñas* instalaciones con una capacidad de producción inferior a 1 MW y contemplaba la concesión de ayudas directas.

66. Procede precisar asimismo que un operador como Tiberis tenía, desde el principio, libertad para no celebrar un contrato con GSE y, por tanto, para rechazar someterse a las modalidades de ayuda correspondientes a su capacidad de producción. Esa sociedad disponía además de la posibilidad, si había celebrado un contrato con GSE, de resolver en cualquier momento dicho contrato y abandonar el régimen de incentivos del que disfrutaba hasta entonces, para vender la energía producida libremente en el mercado, quedando así expuesta a las fluctuaciones del mercado.

67. En segundo lugar, cabe señalar que, en relación con el ámbito de aplicación *ratione materiae* de las dos Directivas mencionadas en la resolución de remisión, no se discute que la ayuda de la que se benefició Tiberis en virtud del Decreto de 23 de junio de 2016 está comprendida en el concepto de «sistema de apoyo», que se define de forma idéntica tanto en el artículo 2, letra k), de la Directiva 2009/28 como en el artículo 2, punto 5, de la Directiva 2018/2001. Ha de subrayarse a este respecto que, si bien estas dos Directivas permiten a los Estados miembros introducir regímenes de ayudas de Estado a favor de la producción de energía a partir de fuentes renovables, la elección está sujeta, sin embargo, al requisito de que tales regímenes sean compatibles con las normas en materia de ayudas de Estado. En efecto, esta exigencia resulta expresamente tanto del artículo 3 de la Directiva 2009/28 como del artículo 4 de la Directiva 2018/2001, que establecen que tales disposiciones se aplicarán sin perjuicio de la competencia exclusiva conferida a la Comisión en virtud del artículo 108 TFUE. [35]

68. En tercer lugar, es preciso señalar, en lo que respecta al ámbito de aplicación *ratione temporis* de estas dos Directivas, que, tanto en el momento en que se adoptó el Decreto de 23 de junio de 2016 como en la fecha en que Tiberis celebró el contrato con GSE en aplicación del régimen de ayudas establecido por el citado Decreto, únicamente eran aplicables las disposiciones de la Directiva 2009/28, ya que las disposiciones de la Directiva 2018/2001 no entraron en vigor hasta el 1 de julio de 2021, de modo que solo a partir de esta fecha es posible apreciar el régimen de ayudas controvertido a la luz de esta última Directiva, sin perjuicio de las observaciones expuestas en los puntos 77 a 79 de las presentes conclusiones.

2. Sobre la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo con la Directiva 2009/28

69. Procede recordar, con carácter preliminar, que el artículo 3 de la Directiva 2009/28 dispone, en esencia, en su apartado 1, que cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables, en su consumo final bruto de energía en 2020, sea equivalente como mínimo a su objetivo global nacional tal como prevé dicha Directiva y, en su apartado 2, que

[35] Véanse el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2009/28 y el artículo 4, apartado 9, de la Directiva 2018/2001, así como el considerando 18 de esta última Directiva.

los Estados miembros introducirán medidas diseñadas efectivamente para garantizar que su cuota de energía procedente de fuentes renovables sea al menos igual a la que figura en la trayectoria indicativa establecida en la citada Directiva. Además, el apartado 3 de ese mismo artículo precisa que, a fin de alcanzar los objetivos establecidos en los apartados 1 y 2, los Estados miembros «podrán» aplicar, en particular, sistemas de apoyo.

70. Es obligado señalar que, según se desprende del propio tenor de su artículo 3, la Directiva 2009/28 no impone a los Estados miembros ninguna obligación de adoptar regímenes de ayudas de Estado para fomentar las energías renovables, pues la adopción de tales regímenes es solo una facultad, ni tampoco, *a fortiori*, ofrece indicaciones a los Estados miembros sobre la forma en que deben diseñar sus eventuales regímenes de ayuda. Así, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación respecto a las medidas que han de adoptar para alcanzar los objetivos nacionales obligatorios en materia de energía procedente de fuentes renovables, [36] siempre que respeten las normas de la Unión en materia de ayudas de Estado. [37]

71. Debe señalarse que, en cualquier caso, partiendo de los elementos presentados en la resolución de remisión, no hay ningún elemento que indique que el mecanismo de compensación ponga concretamente en peligro las inversiones en el sector de las energías renovables de manera que suscite dudas acerca de su conformidad con los objetivos perseguidos por la Directiva 2009/28. [38]

72. De ello se sigue que la Directiva 2009/28, incluido su artículo 3, no se opone a un mecanismo de compensación como el controvertido en el litigio principal.

3. Sobre la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo con la Directiva 2018/2001

73. Procede observar antes de nada que, si bien el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo con el artículo 4 de la Directiva 2018/2001, es preciso determinar además si esta disposición es aplicable a un régimen de ayudas de Estado como el controvertido en el litigio principal, que ya se había establecido en la fecha de entrada en vigor de dicha Directiva, o si sería más adecuado analizar la compatibilidad de dicho mecanismo a la luz del artículo 6, apartado 1, de la referida Directiva que, aunque no se cita expresamente por parte del órgano jurisdiccional remitente, persigue garantizar la confianza legítima de los beneficiarios de las ayudas concedidas al amparo de los regímenes preexistentes.

74. Ha de recordarse, a este respecto, que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en principio, una norma jurídica nueva se aplica a partir de la entrada en vigor del acto que la establece y que, si bien no se aplica a las situaciones jurídicas nacidas y consolidadas definitivamente bajo la vigencia de la norma anterior, sí se aplica a los efectos futuros de tales situaciones, así como a las situaciones jurídicas nuevas. Únicamente no sucede

[36] Sobre este extremo, conviene señalar que, según los datos facilitados por la Comisión en sus observaciones escritas, que no han sido cuestionados por Tiberis, la República Italiana superó el objetivo obligatorio de suministro de energía procedente de fuentes renovables que debía alcanzar en virtud de dicha Directiva. Por consiguiente, no cabe sostener, desde un punto de vista puramente fáctico, que el régimen italiano de apoyo a la electricidad procedente de fuentes renovables haya impedido a este Estado miembro alcanzar su objetivo.

[37] Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de junio de 2024, Gestore dei Servizi Energetici (C-148/23, EU:C:2024:555), apartado 38 y jurisprudencia citada.

[38] Véase el análisis expuesto en los puntos 83 a 87 de las presentes conclusiones que se aplica *mutatis mutandis* en cuanto a la Directiva 2009/28.

así, sin perjuicio del principio de irretroactividad de los actos jurídicos, cuando la nueva norma lleva aparejadas disposiciones concretas que determinan específicamente su ámbito de aplicación temporal. [39]

75. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta, más concretamente, que, a diferencia de las normas de procedimiento que, en general, se consideran aplicables en la fecha en que entran en vigor, las normas de Derecho sustantivo de la Unión deben interpretarse, con el fin de garantizar el respeto de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, en el sentido de que solo son aplicables a situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor, en la medida en que de sus términos, su finalidad o su sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles dicho efecto. [40]

76. Más concretamente, en lo que atañe a las directivas, en el ámbito de aplicación *ratione temporis* de una directiva, solo pueden incluirse, por regla general, las situaciones jurídicas consolidadas con posterioridad a la expiración del plazo de transposición de esta al Derecho interno. Tal es *a fortiori* el caso de las situaciones jurídicas nacidas bajo la vigencia de la norma anterior que continúan surtiendo sus efectos con posterioridad a la entrada en vigor de los actos nacionales adoptados para la transposición de una directiva después de que hubiera expirado el plazo de transposición de esta. [41]

77. Pues bien, ciertamente, en el caso de autos, si bien el artículo 4 de la Directiva 2018/2001 contempla la *posibilidad* de que los Estados miembros adopten sistemas de apoyo para cumplir los objetivos en materia de producción de electricidad procedente de fuentes renovables, la citada Directiva no precisa si este precepto es aplicable únicamente a los nuevos sistemas de apoyo adoptados tras la fecha de transposición de tal Directiva o si su ámbito de aplicación comprende también los sistemas de apoyo existentes establecidos antes de esa fecha. [42] Conviene observar, además, que el artículo 4, como disposición que fija los criterios de concesión de las ayudas a la producción de energías renovables, constituye una norma sustantiva, de modo que dicha disposición teóricamente solo puede aplicarse a los sistemas de apoyo existentes en lo que respecta a sus efectos posteriores a la fecha de expiración del plazo establecido para su transposición, habida cuenta de la jurisprudencia citada en los puntos 75 y 76 de las presentes conclusiones.

78. Procede indicar asimismo que el artículo 6 de la Directiva 2018/2001 prevé, en su apartado 1, que, sin perjuicio de las modificaciones necesarias para el cumplimiento de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, los Estados miembros garantizarán que el nivel de apoyo prestado a los proyectos de energías renovables, así como las condiciones a las que esté sujeto, no se revisen de tal forma que tengan un efecto negativo en los derechos conferidos en este contexto ni se perjudique la viabilidad económica de los proyectos que ya se benefician de apoyo. El apartado 2 de este mismo artículo 6 añade que los Estados miembros podrán ajustar el nivel de apoyo de acuerdo con criterios objetivos, siempre que tales criterios estén establecidos en el diseño original del sistema de apoyo.

[39] Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2022, Volvo y DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494), apartado 32 y jurisprudencia citada.

[40] Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2022, Volvo y DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494), apartado 31 y jurisprudencia citada.

[41] Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2022, Volvo y DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494), apartados 33 y 34 y jurisprudencia citada.

[42] Es preciso señalar, a este respecto, que los considerandos 16 a 19 de la Directiva 2018/2001 no contienen ninguna indicación en cuanto al ámbito de aplicación temporal del artículo 4 de la citada Directiva.

79. De ello se deduce que, aunque los Estados miembros no están obligados a revisar sus sistemas de apoyo existentes para ajustarlos al artículo 4 de la Directiva 2018/2001, ya que dicha Directiva guarda silencio sobre este extremo, son libres de introducir tales modificaciones, siempre que respeten, además de las normas relativas a las ayudas de Estado, el artículo 6 de la citada Directiva, que prohíbe revisar el sistema de apoyo a los proyectos que ya se beneficien de una ayuda de una forma que tenga un efecto negativo en los derechos conferidos y perjudique la viabilidad económica de tales proyectos. [43]

80. Una vez expuestas estas precisiones, en el análisis que figura a continuación, examinaré, con carácter subsidiario, la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo con el artículo 4 de la Directiva 2018/2001, en caso de que esta disposición resulte aplicable, como parece sostener el órgano jurisdiccional remitente.

81. Al igual que el artículo 3 de la Directiva 2009/28, el artículo 4 de la Directiva 2018/2001 menciona también la posibilidad de que los Estados miembros adopten sistemas de apoyo para alcanzar los objetivos en materia de producción de electricidad procedente de fuentes renovables. Sin embargo, a diferencia del artículo 3 de la Directiva 2009/28, el artículo 4 de la Directiva 2018/2001 establece un marco y unas normas más estrictos para los Estados miembros a efectos de elaborar los sistemas de apoyo estatal a la producción de energías renovables. [44]

82. Tal como se ha señalado en los puntos 29 a 31 de las presentes conclusiones, se desprende, más concretamente, de la motivación de la resolución de remisión que el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en primer lugar, si el mecanismo de compensación ofrece incentivos que, conforme al artículo 4 de la Directiva 2018/2001, estén «*basad[os] en el mercado*» y «*[respondan] a las señales [...] de mercado*».

83. Debe observarse que, de entrada, aun cuando el órgano jurisdiccional remitente ha expuesto de manera detallada el funcionamiento del mecanismo de compensación controvertido en el litigio principal, lo cierto es que el Tribunal de Justicia no dispone de todos los elementos necesarios para realizar una evaluación completa de ese mecanismo que, en cualquier caso, solo el órgano jurisdiccional remitente es competente para efectuar.

84. Conviene indicar igualmente que, si bien el artículo 4 de la Directiva 2018/2001 establece efectivamente una relación entre los sistemas de apoyo introducidos por los Estados miembros y las condiciones reales del mercado, en el sentido de que la cuantía de la ayuda concedida debe determinarse, en principio, en función de las condiciones *imperantes en el mercado*, ello no impide que esta Directiva reconozca expresamente que la capacidad de los distintos productores para responder a las señales del mercado difiere y depende de su tamaño. [45] Así, los Estados miembros no solo tienen la facultad de optar entre diferentes tipos y modalidades de ayudas, sino también la de limitar los procedimientos de licitación a determinadas tecnologías cuando sea

[43] Esta interpretación se ve corroborada igualmente por el considerando 466 de las Directrices 2022, conforme al cual la Comisión aplicará dichas Directrices para evaluar la compatibilidad de todas las nuevas ayudas que se le notifiquen después de la entrada en vigor de tales Directrices. El considerando 468 de estas únicamente contempla, por su parte, la simple posibilidad de que los Estados miembros modifiquen, si lo consideran necesario, los actuales regímenes de ayuda para ajustarlos a las Directrices 2022, sin que ello constituya, no obstante, una obligación.

[44] En particular, por una parte, el apartado 3 de este artículo 4 precisa que los sistemas de apoyo a la electricidad procedente de fuentes renovables estarán diseñados para optimizar la integración de dicha electricidad en el mercado eléctrico y garantizar que los productores de energías renovables responden a las señales de precios del mercado y optimizan sus ingresos de mercado. Por otra parte, el apartado 4 de este artículo añade que los Estados miembros garantizarán que el apoyo a la electricidad procedente de fuentes renovables se concede de forma abierta, transparente, competitiva, rentable y no discriminatoria. En estas disposiciones y en los apartados 5 y 6 del referido artículo se prevén además ciertas precisiones y posibilidades de exención.

[45] Véase el considerando 16 de la Directiva 2018/2001.

necesario para evitar resultados subóptimos por lo que se refiere a las limitaciones, los costes de integración en el sistema, la necesidad de conseguir la diversificación de la combinación energética y el potencial a largo plazo de las tecnologías.[46] Es importante precisar sobre este extremo que, en el marco de la elaboración de sus sistemas de apoyo, además de tomar en consideración las circunstancias y las dinámicas del mercado, los Estados miembros deben también tener en cuenta otros objetivos enumerados en la Directiva 2018/2001, en particular en su artículo 4, con el fin, entre otros, de evitar distorsiones de los mercados de electricidad, optimizar la integración de la energía procedente de fuentes renovables en el mercado eléctrico y garantizar la estabilidad de las redes.

85. De la motivación de la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional remitente parece preguntarse, en segundo lugar, sobre la existencia de una posible discriminación derivada de que las instalaciones con capacidad superior a 5 MW que venden la electricidad producida en el mercado libre pueden beneficiarse de una ayuda sin el mecanismo de compensación, mientras que esta opción no está disponible para los productores que, como Tiberis, estén inscritos en el registro y cuya instalación tenga una capacidad comprendida entre 1 MW y 5 MW.

86. Parece necesario recordar, en este sentido, que el principio general de no discriminación exige que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente y que las situaciones diferentes no sean tratadas de la misma manera.[47]

87. Pues bien, como se indica en el punto 54 de las presentes conclusiones, el régimen italiano de ayudas establecido por el Decreto de 23 de junio de 2016 preveía tres modalidades de ayudas distintas en función de la capacidad (máxima) de la instalación en cuestión, basadas en características y mecanismos de incentivación distintos.[48] De ello se deduce que el trato diferenciado de los diversos productores de energías renovables se debía precisamente al hecho de que tales productores no se encontraban en situaciones comparables. Más concretamente, en cuanto a la diferenciación del incentivo entre las instalaciones de producción que habían participado en el procedimiento de subasta y las que no habían participado, ha de señalarse que el régimen de ayudas de Estado del que disfrutó Tiberis se basaba en una garantía de tarifa fija destinada a proteger a las empresas de pequeño tamaño frente a la inestabilidad del precio del mercado de la energía, lo que permitía asegurarles la recuperación del importe invertido en la construcción de la instalación garantizando la viabilidad económica de sus inversiones.[49] Por el contrario, el régimen de participación en el procedimiento de subasta al que estaban sujetos los operadores que tenían una instalación (de producción) de gran tamaño no garantizaba ninguna ayuda a esos operadores, pues su retribución se basaba, en principio, en los ingresos por la venta en el mercado libre.[50]

[46] Véase, en particular, el artículo 4, apartados 4 y 5, de la Directiva 2018/2001, así como el considerando 19 de la misma Directiva.

[47] Véase la sentencia de 14 de abril de 2005, AEM y AEM Torino (C-128/03 y C-129/03, EU:C:2005:224), apartado 58 y jurisprudencia citada.

[48] Además, la diferenciación de los mecanismos de incentivo en función de la potencia de la instalación está prevista expresamente tanto en la Decisión de autorización como en el apartado 3.3.2.1 de las Directrices 2014-2020.

[49] Tal como se ha expuesto en el punto 65 de las presentes conclusiones, el mecanismo de incentivos mediante el «sistema de registro» del que se benefició Tiberis persigue preservar la seguridad de las inversiones garantizando una tarifa de incentivo proporcional a los costes del proyecto presentado por el solicitante de la ayuda.

[50] Como se ha indicado en el punto 65 de las presentes conclusiones, la ayuda en cuestión solo se abonaba a los grandes productores si el precio horario por zona descendía por debajo del precio de adjudicación a fin de cubrir la diferencia entre ambos precios. Además, la tarifa de incentivación era inferior a la de los operadores que disfrutaban de la inscripción en el registro.

88. Además, como se ha recordado en el punto 78 de las presentes conclusiones, al evaluar la compatibilidad del mecanismo de compensación con la Directiva 2018/2001, debe tenerse en cuenta también el artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva, que prohíbe revisar los sistemas de apoyo a los proyectos en materia de energías renovables de forma que tengan un efecto negativo en los derechos conferidos y perjudiquen la viabilidad económica de dichos proyectos. Pues bien, en cualquier caso, en el presente asunto, la circunstancia de que el mecanismo de compensación controvertido en el litigio principal estuviera previsto desde un principio en la normativa nacional implica que no puede considerarse contrario, en particular, a dicho apartado 1.

89. Habida cuenta del análisis precedente, ningún elemento indica que el mecanismo controvertido en el presente asunto no sea conforme con las citadas disposiciones de la Directiva 2018/2001.

V. Conclusión

90. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia responder a la cuestión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) de la siguiente manera:

«Los artículos 107 TFUE y 108 TFUE

deben interpretarse en el sentido de que:

se oponen a que un órgano jurisdiccional nacional examine la compatibilidad del mecanismo de incentivo negativo de un régimen de ayudas existente con el artículo 3 de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, y el artículo 4 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, si ese mecanismo está vinculado indisolublemente al régimen de ayudas previamente autorizado por la Comisión Europea, en la medida en que sea necesario para la realización del objeto o para el funcionamiento de dicho régimen.»