Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 1 de agosto de 2025 *

«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 — Régimen de ayudas — Ayudas de Estado — Artículo 108 TFUE — Competencia exclusiva de la Comisión Europea para pronunciarse sobre la compatibilidad de las medidas de ayuda con el mercado interior — Decisión de la Comisión por la que se declara la compatibilidad del régimen de ayudas con el mercado interior — Recurso interpuesto por el beneficiario de una ayuda en virtud de este régimen ante un órgano jurisdiccional nacional por el que se impugna una modalidad de dicho régimen que está indisolublemente vinculada a su funcionamiento — Inadmisibilidad, en el marco de este recurso, de una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación de estas disposiciones de dichas Directivas»

En el asunto C-514/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 8 de agosto de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de agosto de 2023, en el procedimiento entre

Tiberis Holding Srl

y

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica,

con intervención de:

Conza Energia Srl,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. I. Jarukaitis (Ponente), Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Cuarta, y los Sres. N. Jääskinen, A. Arabadjiev y M. Condinanzi, Jueces;

* Lengua de procedimiento: italiano.

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de noviembre de 2024;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Tiberis Holding Srl, por el Sr. F. Bassan, la Sra. I. Perego, los Sres. G. M. Roberti y A. Sascaro y la Sra. S. Venturini, avvocati;

– en nombre de Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, por los Sres. R. Lener, A. Pugliese y C. San Mauro, avvocati;

– en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. S. Fiorentino y la Sra. G. Palmieri, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. L. G. V. Delbono y el Sr. P. Garofoli, avvocati dello Stato;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B. De Meester y A. Spina, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de febrero de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del 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 (DO 2009, L 140, p. 16), y del 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 (DO 2018, L 328, p. 82).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Tiberis Holding Srl (en lo sucesivo, «Tiberis»), por una parte, y Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, el Ministero dello Sviluppo economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia) y el Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (Ministerio de Medio Ambiente y Seguridad Energética, Italia), por otra, en relación con una serie de facturas por las que GSE requirió a Tiberis que le devolviera una parte de las ayudas que esta había percibido en virtud de un régimen de incentivo para la producción de electricidad a partir de fuentes renovables distintas de la energía fotovoltaica.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (UE) 2015/1589

3 El artículo 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), contiene las siguientes definiciones:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

a) "ayuda": toda medida que reúna todos los requisitos establecidos en el artículo 107 [TFUE], apartado 1 […];

b) "ayuda existente":

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

d) "régimen de ayudas": el dispositivo con arreglo al cual se pueden conceder ayudas individuales a las empresas definidas en el mismo de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, así como todo dispositivo con arreglo al cual pueda concederse ayuda, no vinculada a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado;

[…]

f) "ayuda ilegal": cualquier nueva ayuda que se lleve a efecto contraviniendo lo dispuesto en el artículo 108 [TFUE], apartado 3 […];

[…]».

4 El artículo 2, apartado 1, de ese Reglamento establece lo siguiente:

«Salvo disposición en contrario de cualesquiera Reglamentos adoptados de conformidad con el artículo 109 [TFUE] o cualquier otra disposición pertinente del Tratado, el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión con la suficiente antelación cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda. […]»

5 A tenor del artículo 3 del citado Reglamento:

«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.»

Reglamento (CE) n.º 794/2004

6 El artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 2015/1589 (DO 2004, L 140, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/2282 de la Comisión, de 27 de noviembre de 2015 (DO 2015, L 325, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 794/2004»), dispone que, a efectos del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589, «se entenderá por modificación de una ayuda existente cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado común. […]».

Decisión SA.43756

7 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 (en lo sucesivo, «Decisión SA.43756»), la Comisión decidió no formular objeciones al régimen de ayudas que le había notificado la República Italiana, en forma de proyecto de decreto ministerial, destinado a fomentar la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, por estimarlo compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

8 La parte 2 de esta Decisión, titulada «Descripción de la medida», contiene, en su sección 2.1., titulada «Contexto y objetivos del régimen de ayudas», los siguientes considerandos:

«(2) El objetivo del sistema notificado es fomentar la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables. La medida ayudará a Italia a alcanzar los objetivos europeos en materia de energías renovables. El sistema estará abierto a todas las fuentes de energía renovables, con excepción de la energía solar fotovoltaica. […]

(3) Con el fin de reformar su sistema nacional de apoyo a las energías renovables de conformidad con las disposiciones [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 2014-2020”)], Italia notificó un régimen transitorio para los años 2015 y 2016. […]

(4) Italia notificó a la Comisión un proyecto de decreto ministerial que contenía las disposiciones de aplicación del régimen. El decreto se adoptará formalmente una vez que la Comisión haya tomado la decisión de no formular objeciones.»

9 La parte 3 de dicha Decisión, dedicada a la evaluación del régimen de ayudas notificado, incluye los considerandos 28 a 66 de la misma Decisión. En esta parte 3, en los considerandos 31 y 32, se precisa que, dado que tiene por objeto fomentar la electricidad generada a partir de fuentes renovables, el régimen notificado está comprendido en el ámbito de aplicación de las Directrices

2014-2020 y que, por tanto, la Comisión apreció la compatibilidad de dicho régimen con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), sobre la base de las disposiciones pertinentes de estas Directrices, a saber, las expuestas en la sección 3.2 y en las subsecciones 3.3.1 y 3.3.2.

10 El considerando 34 de la Decisión SA.43756, que figura bajo el título «Objetivo de interés común», enuncia:

«El objetivo de la medida de ayuda notificada es ayudar a Italia a alcanzar los objetivos a largo plazo en materia de cambio climático y sostenibilidad energética establecidos por la [Unión Europea] en el marco de la política energética de la [Unión]. El régimen ayudará a Italia a alcanzar sus objetivos. De conformidad con los puntos 30 y 31 de las [Directrices 2014-2020], Italia ha definido el objetivo de la medida y ha explicado que la medida contribuirá a la consecución de los objetivos de la política energética europea [véase el considerando (2)].»

11 Bajo el título «Necesidad de una ayuda, instrumento adecuado y efecto incentivador», los considerandos 36 a 42 de dicha Decisión se refieren, en particular, a los puntos 107, 116 y 49 de las Directrices 2014-2020.

12 Bajo el título «Proporcionalidad» figuran los siguientes considerandos:

«(43) A tenor del punto 69 de las [Directrices 2014-2020], una ayuda al medio ambiente se considerará proporcionada si su importe por beneficiario se limita al mínimo necesario para alcanzar el objetivo de protección del medio ambiente.

(44) La Comisión ha evaluado la proporcionalidad de las ayudas con arreglo a lo dispuesto en la sección 3.3.2 de las [Directrices 2014-2020] sobre ayudas de funcionamiento concedidas a la energía procedente de fuentes renovables.

[…]

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

(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 costes totales medios actualizados de la electricidad (*levelised costs of electricity*; en lo sucesivo, "LCOE")] de la tecnología de que se trata. A modo de ejemplo, el cuadro 4 muestra que los LCOE estimados de los proyectos seleccionados en el ámbito de las energías renovables son claramente superiores al precio estimado en el mercado de la electricidad […]. La horquilla de [tasa interna de rentabilidad] estimada por Italia […] parece ser coherente con la de los proyectos en el ámbito de las energías renovables recientemente aprobados por la Comisión o inferior a ella […].

[…]

(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 más elevados que los LCOE generan ingresos adicionales para el proyecto (más allá de los que se tienen en cuenta en la estimación de la rentabilidad del proyecto […]). […]

(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.»

13 El considerando 66 de la Decisión SA.43756, que figura bajo el título «Conclusión sobre la compatibilidad de la medida», enuncia:

«Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que el régimen notificado persigue un objetivo de interés común de manera necesaria y proporcionada sin afectar indebidamente a la competencia y al comercio y que, por consiguiente, la ayuda es compatible con el mercado interior sobre la base de las [Directrices 2014-2020].»

Derecho italiano

14 El Decreto del Ministero dello Sviluppo economico — Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico (Decreto del Ministerio de Desarrollo Económico de fomento de la electricidad generada a partir de fuentes renovables distintas de la energía fotovoltaica), de 23 de junio de 2016 (GURI n.º 150, de 29 de junio de 2016, p. 8; en lo sucesivo, «Decreto de 23 de junio de 2016»), se refiere, en sus vistos, a la Directiva 2009/28 y a la Decisión SA.43756.

15 El artículo 4 del Decreto de 23 de junio de 2016 regula, en sus apartados 1 a 3, los procedimientos de acceso al sistema de incentivos que establece, a saber, respectivamente, la inscripción de la instalación en el registro apropiado, que se determina en función de la fuente de energía y del tipo de instalación, la participación del operador en los procedimientos de subasta a la baja y el acceso directo. Este artículo 4 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.

16 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 kilovatios (kW), GSE adquirirá, en su caso, la electricidad vertida a la red pagando sobre la producción neta vertida a la red una tarifa global de incentivación, determinada sobre la base del anexo 1 de este Decreto. A tenor del apartado 6 de ese artículo 7, 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 incentivación. El apartado 5 de dicho artículo 7 dispone que, para las instalaciones con una potencia nominal superior a 500 kW que disfruten de un incentivo por su participación en un procedimiento de subasta a la baja, GSE abonará, por la producción neta inyectada en la red, el incentivo determinado con arreglo a ese Decreto, quedando a disposición del productor la energía producida por esas instalaciones.

17 Las modalidades de cálculo de los incentivos se precisan en la parte 1 del anexo 1 del Decreto de 23 de junio de 2016, titulada «Determinación de los incentivos para las nuevas instalaciones». El punto 1 de esta parte 1 define estas modalidades para las instalaciones con una capacidad inferior o igual a 500 kW que opten por la tarifa global de incentivación, en el sentido del artículo 7, apartado 4, de dicho Decreto. El punto 2 de esa parte 1 define las modalidades de cálculo del incentivo para las demás instalaciones.

18 Las tarifas básicas de incentivación que se utilizan para calcular el incentivo se diferencian en función de la fuente de energía renovable, el tipo de instalación y la potencia de esta. Las que se aplican a las grandes instalaciones son inferiores a las que se aplican a las instalaciones de tamaño medio.

19 El artículo 26, apartado 1, del Decreto de 23 de junio de 2016 establece que GSE publicará procedimientos de aplicación específicos del sistema de incentivos establecido por dicho Decreto, en particular las normas operativas relativas, respectivamente, a los procedimientos de subasta y a los procedimientos de inscripción en el registro.

Litigio principal y cuestión prejudicial

20 Tiberis explota una central hidroeléctrica en el Tíber, con una potencia de 2,747 megavatios (MW). El 8 de septiembre de 2017, GSE estimó su solicitud, presentada el 22 de diciembre de 2016, de poder acogerse al sistema de incentivos a la producción de electricidad previsto por el Decreto de 23 de junio de 2016, completado por los procedimientos de aplicación establecidos por GSE el 15 de julio de 2016, de conformidad con el artículo 26 de dicho Decreto.

21 El 5 de octubre de 2017, Tiberis celebró con GSE un contrato que regulaba las condiciones de concesión del incentivo que le correspondía en virtud de dicho sistema. Desde 2017 hasta 2021, Tiberis recibió un total de 4 044 340,75 euros de ayudas. Sin embargo, mediante dos facturas de 4 de abril de 2022 y una factura de 2 de mayo de 2022, GSE requirió a Tiberis que le devolviera una parte de las ayudas percibidas, por un importe total de 1 224 210,86 euros.

22 A continuación, Tiberis interpuso recurso contencioso-administrativo 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 normativas en las que se basaban. En apoyo de su recurso, Tiberis invocaba, en particular, la infracción del artículo 3 de la Directiva 2009/28 y del artículo 4 de la Directiva 2018/2001. GSE y Conza Energia Srl, la otra parte en el procedimiento, alegaron que el recurso era inadmisible por ser extemporáneo y, en cualquier caso, infundado.

23 Dicho órgano jurisdiccional declaró la admisibilidad del recurso, pero lo desestimó por infundado.

24 Tiberis interpuso ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente, un recurso contra dicha sentencia, reiterando su motivo basado en la infracción del artículo 3 de la Directiva 2009/28 y del artículo 4 de la Directiva 2018/2001. GSE y Conza Energia solicitan que se desestime el recurso.

25 El órgano jurisdiccional remitente señala que, a primera vista, la parte 1, punto 2, del anexo 1 del Decreto de 23 de junio de 2016 parece contraria al artículo 3 de la Directiva 2009/28 y al artículo 4 de la Directiva 2018/2001. En ese sentido, considera que estas disposiciones del Derecho de la

Unión establecen cinco criterios acumulativos para que los incentivos sean legales. Afirma que es preciso, en primer término, que se basen en el mercado, en segundo término, que permitan a los beneficiarios reaccionar ante las señales del mercado, en tercer término, que eviten toda distorsión innecesaria en los mercados, en cuarto término, que garanticen que los productores respondan a las señales de precios del mercado y, en quinto término, que garanticen que los productores maximicen los ingresos que obtienen del mercado. Añade que estos incentivos deben concederse de forma abierta, transparente, competitiva, no discriminatoria y eficiente en términos de costes.

26 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente sostiene que la normativa nacional controvertida podría tener por efecto obligar a los productores a renunciar a los incentivos, lo que resultaría contrario al objetivo del sistema de incentivos. A este respecto, precisa que el artículo 4 del Decreto de 23 de junio de 2016 establece que el acceso a estos incentivos se concede sobre la base de tres procedimientos diferentes, pero que los productores no tienen libertad para optar por un procedimiento concreto, ya que el procedimiento al que pueden aspirar depende exclusivamente de la capacidad de producción de la instalación de que se trate. Por lo tanto, considera que Tiberis no podía elegir libremente entre beneficiarse de un incentivo por su inscripción en el registro o beneficiarse de un incentivo por la participación en un procedimiento de subasta. Pues bien, los productores que se benefician de un incentivo por su inscripción en un registro están obligados a transferir a GSE la diferencia entre el precio de mercado y la tarifa de incentivación garantizada por GSE cuando el precio de mercado es superior a esta, a diferencia de los productores que disponen de instalaciones de gran tamaño que disfrutan de un incentivo mediante participación en un procedimiento de subasta y pueden cobrar la totalidad del precio de mercado.

27 El órgano jurisdiccional remitente añade que la modalidad consistente en efectuar una compensación a favor de GSE cuando el precio de mercado es superior a esa tarifa parece potencialmente incompatible con las Directivas 2009/28 y 2018/2001, ya que, en su opinión, estas Directivas obligan a los Estados miembros a permitir a los operadores reaccionar ante la dinámica del mercado para evitar las distorsiones resultantes de la eliminación de la capacidad de reacción de los productores frente a la demanda, mientras que, debido a este mecanismo de «incentivo negativo», los productores beneficiarios del incentivo por su inscripción en el registro no tienen ningún interés en reaccionar ante esta dinámica del mercado.

28 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 el artículo 3 de la Directiva 2009/28 y en el artículo 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 de incentivación 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?»

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

29 GSE alega que la petición de decisión prejudicial es inadmisible debido a que el órgano jurisdiccional remitente no ha indicado todos los hechos pertinentes ni ha expuesto las razones precisas por las que se pregunta acerca de la conformidad de la normativa nacional con el Derecho de la Unión, infringiendo el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

30 A este respecto, procede recordar que, con arreglo a reiterada jurisprudencia, recogida actualmente en el artículo 94, letras a) y b), del Reglamento de Procedimiento, la necesidad de lograr una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil para el juez nacional exige que este defina el contexto fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones prejudiciales que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones. Por otro lado, es indispensable, como se establece en el artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento, que la petición de decisión prejudicial indique las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como la relación que, a su juicio, existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal (sentencia de 21 de diciembre de 2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, apartado 59 y jurisprudencia citada).

31 En el caso de autos, la petición de decisión prejudicial cumple las exigencias recordadas en el apartado anterior de la presente sentencia.

32 Dicho esto, procede señalar que el Gobierno italiano también alega que la petición de decisión prejudicial es inadmisible, pero ello porque, en su opinión, el órgano jurisdiccional remitente no puede estimar la petición de Tiberis, de modo que considera que la cuestión planteada es hipotética. En efecto, según dicho Gobierno, estimar esa solicitud supondría una modificación sustancial de la ayuda autorizada por la Decisión SA.43756, lo que equivaldría a que dicho órgano jurisdiccional concediera una ayuda nueva que no fue notificada a la Comisión ni autorizada por esta. Pues bien, opina que el artículo 108 TFUE, apartado 3, se opone a ello.

33 A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencias de 21 de abril de 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, apartado 8, y de 22 de octubre de 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 36 y jurisprudencia citada).

34 No obstante, incumbe al Tribunal de Justicia examinar las circunstancias en las que el juez nacional se dirige a él, a fin de verificar su propia competencia o la admisibilidad de la petición que se le presenta (sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 37 y jurisprudencia citada).

35 En particular, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a examinar si las disposiciones del Derecho de la Unión a las que se refieren las cuestiones prejudiciales pueden ser aplicadas por el órgano jurisdiccional remitente a efectos de la resolución del litigio principal. De no ser así, estas disposiciones carecen de pertinencia para la resolución del litigio y la decisión prejudicial solicitada no es necesaria para que el órgano jurisdiccional remitente pueda emitir su fallo, de modo que procede declarar la inadmisibilidad de estas cuestiones (sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 38).

36 En el presente asunto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que, mediante su recurso ante el órgano jurisdiccional remitente, Tiberis impugna la legalidad, a la luz del artículo 3 de la Directiva 2009/28 y del artículo 4 de la Directiva 2018/2001, del mecanismo de incentivo negativo previsto por el Decreto de 23 de junio de 2016, que constituye una modalidad de aplicación del sistema de fomento de la electricidad generada a partir de fuentes renovables distintas de la energía fotovoltaica, establecido por dicho Decreto.

37 Por otra parte, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y de los debates mantenidos en la vista ante este se desprende que ha quedado acreditado que este sistema de fomento de la electricidad generada a partir de fuentes renovables distintas de la energía fotovoltaica constituye un régimen de ayudas de Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, del artículo 2, letra k), de la Directiva 2009/28 y del artículo 2, párrafo segundo, punto 5, de la Directiva 2018/2001, que fue notificado por las autoridades italianas competentes a la Comisión y que es objeto de la Decisión SA.43756. Mediante esta Decisión, dicha institución decidió no formular objeciones al respecto, al considerar que ese régimen es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

38 Por lo tanto, en el presente asunto, procede comprobar si un recurso interpuesto ante un órgano jurisdiccional nacional por un operador económico con el fin de impugnar una modalidad de aplicación de un régimen de ayudas de Estado dirigido a fomentar la electricidad generada a partir de fuentes renovables, del que es beneficiario y que es objeto de una decisión de la Comisión por la que se declara su compatibilidad con el mercado interior, puede ser apreciado por dicho órgano jurisdiccional a la luz de las disposiciones del artículo 3 de la Directiva 2009/28 o del artículo 4 de la Directiva 2018/2001, que invoca ese operador y que son objeto de la cuestión planteada.

39 A este respecto, procede recordar que, como se desprende de reiterada jurisprudencia, en el sistema de control de las ayudas de Estado establecido por el Tratado FUE, los tribunales nacionales y la Comisión desempeñan funciones complementarias, pero distintas (sentencia de 2 de mayo de 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, apartado 45 y jurisprudencia citada).

40 En particular, los órganos jurisdiccionales nacionales velan por la salvaguarda, hasta la decisión final de la Comisión, de los derechos de los justiciables frente a un posible incumplimiento, por parte de las autoridades estatales, de la prohibición establecida en el artículo 108 TFUE, apartado 3. A tal efecto, pueden conocer de litigios en los que se vean obligados a interpretar y a aplicar el concepto de «ayuda de Estado» al que se refiere el artículo 107 TFUE, apartado 1, a efectos de determinar si una medida estatal adoptada sin observar el procedimiento de control previo del artículo 108 TFUE, apartado 3, debe o no someterse a dicho procedimiento. En cambio, los tribunales nacionales no son competentes para pronunciarse sobre la compatibilidad de medidas de ayuda o de un régimen de ayudas de Estado con el mercado interior. En efecto, según reiterada jurisprudencia, esta apreciación es de la exclusiva competencia de la Comisión,

que actúa sujeta al control de los órganos jurisdiccionales de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de septiembre de 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, apartados 31 y 32, y de 2 de mayo de 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, apartado 46 y jurisprudencia citada).

41 Además, según reiterada jurisprudencia, el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE no debe nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado FUE. Así pues, una ayuda que, como tal o debido a alguna de sus modalidades, infringe disposiciones o vulnera principios generales del Derecho de la Unión no puede declararse compatible con el mercado interior. En efecto, cuando las modalidades de una ayuda o de un régimen de ayudas estén tan indisolublemente vinculadas al objeto de la ayuda o del régimen de ayudas, o a su funcionamiento, que no sea posible apreciarlas aisladamente, el efecto de estas sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la ayuda o del régimen de ayudas en su conjunto debe apreciarse necesariamente mediante el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de mayo de 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, apartado 48 y jurisprudencia citada, y de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartados 96 y 97 y jurisprudencia citada).

42 Por consiguiente, la apreciación de tales modalidades queda fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de mayo de 2019, A-Fonds, C-598/17, EU:C:2019:352, apartado 47 y jurisprudencia citada).

43 Se debe recordar también 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 cual debe desempeñar la función que le atribuye el Tratado FUE. En el contexto de esta cooperación, 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, según se desprende del artículo 4 TUE, apartado 3. Así pues, los órganos jurisdiccionales nacionales deben, en particular, abstenerse de adoptar resoluciones contrarias a una decisión de la Comisión relativa a la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado interior, cuya apreciación es competencia exclusiva de dicha institución, que actúa sujeta al control del juez de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de septiembre de 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, apartados 33 y 34 y jurisprudencia citada, y de 17 de octubre de 2024, NFŠ, C-28/23, EU:C:2024:893, apartado 59).

44 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el mecanismo de incentivo negativo impugnado en el litigio principal constituye una modalidad de funcionamiento del régimen de ayudas objeto de la Decisión SA.43756, extremo que, por otra parte, se confirmó en los debates mantenidos en la vista. A este respecto, en efecto, de los considerandos 43, 44, 47, 48, 50 y 51 de la Decisión SA.43756 se desprende que el mecanismo de incentivo negativo impugnado en el litigio principal es el que determina *in fine* el importe de la ayuda que se concede individualmente a los operadores económicos que se benefician del régimen de ayudas controvertido en virtud de su inscripción en un registro. De este modo, es este mecanismo el que ha permitido a la Comisión llegar a la conclusión de que, precisamente para los proyectos inscritos en un registro, dicho régimen de ayudas cumple el requisito de proporcionalidad.

45 Por lo tanto, habida cuenta de la jurisprudencia recordada en el apartado 41 de la presente sentencia, esta modalidad, que está indisolublemente vinculada al funcionamiento del régimen de ayudas de que se trata, no puede apreciarse aisladamente.

46 Además, de esa misma jurisprudencia se desprende que la Comisión no podía declarar el régimen de ayudas de Estado objeto de la Decisión SA.43756 compatible con el mercado interior, en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), sin haberse cerciorado previamente de que ese régimen de ayudas no vulneraba, por lo demás, otras disposiciones o principios generales pertinentes del Derecho de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 100).

47 De ello se deduce, en primer lugar, que aceptar que un tribunal nacional, en el marco de la aplicación de ese régimen de ayudas, se pronuncie a su vez sobre la legalidad, a la luz del artículo 3 de la Directiva 2009/28, de ese mecanismo de incentivo negativo equivaldría, en sustancia, a atribuir a ese tribunal la facultad de sustituir la apreciación realizada por la Comisión en la Decisión SA.43756 por la suya propia y a permitirle, en contra de la jurisprudencia citada en el apartado 40 de la presente sentencia, invadir las competencias exclusivas reservadas a esta institución para la apreciación de la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior e infringir su obligación de cooperar lealmente con las instituciones de la Unión, mencionada en el apartado 43 de esta sentencia (véase, por analogía, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686, apartados 36 y 37).

48 El hecho de que la Decisión SA.43756 no mencione expresamente la Directiva 2009/28, en particular su artículo 3, al que se refiere la cuestión prejudicial planteada, resulta irrelevante a este respecto.

49 Como se desprende de sus considerandos 2 a 4 y 34, el régimen de ayudas objeto de dicha Decisión tiene precisamente por objeto fomentar en Italia la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables distintas de la energía fotovoltaica y, como se indica en el considerando 31 de dicha Decisión, el régimen notificado, que se corresponde con el controvertido en el litigio principal, fue evaluado en particular a la luz de las Directrices 2014-2020. Pues bien, el punto 107 de estas, al que remite el considerando 36 de la Decisión SA.43756, recuerda que la Unión se ha fijado objetivos ambiciosos en materia de cambio climático y uso sostenible de la energía, que varios actos legislativos de la Unión, como la Directiva 2009/28, ya contribuyen a la consecución de esos objetivos y que, en determinadas condiciones, las ayudas de Estado pueden constituir un instrumento adecuado para contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión y de los correspondientes objetivos nacionales.

50 Por lo tanto, cuando la Comisión, en la Decisión SA.43756, apreció la compatibilidad con el mercado interior de dicho régimen de ayudas, incluida la modalidad de funcionamiento de este constituida por el mecanismo de incentivo negativo, tuvo necesariamente en cuenta la Directiva 2009/38.

51 En segundo lugar, por lo que respecta a la apreciación de la conformidad del mecanismo de incentivo negativo con el artículo 4 de la Directiva 2018/2001, e incluso con el artículo 6 de esta, invocado en particular por la Comisión, procede señalar que, ciertamente, esta Directiva fue adoptada con posterioridad a la Decisión SA.43756, de modo que no puede considerarse que, mediante dicha Decisión, la Comisión haya apreciado necesariamente ese mecanismo asegurándose de que no infringe ninguna de esas disposiciones.

52 No obstante, por una parte, dado que el régimen de ayudas establecido por el Decreto de 23 de junio de 2016 fue autorizado por la Comisión en virtud de dicha Decisión, está comprendido en el concepto de «ayuda existente», en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento 2015/1589.

53 Pues bien, el artículo 108 TFUE, apartado 1, atribuye competencia a la Comisión para proceder junto con los Estados miembros al examen permanente de los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Este examen puede llevar a la Comisión a proponer al Estado miembro interesado las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior y, en su caso, a decidir que se suprima o modifique una ayuda que considere incompatible con ese mercado (sentencia de 18 de julio de 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, apartado 40 y jurisprudencia citada).

54 Además, en el marco del examen permanente de los regímenes de ayudas existentes, la situación jurídica no cambia hasta la eventual aceptación por el Estado miembro interesado de propuestas de medidas apropiadas o hasta la adopción de una decisión final por la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, C-400/99, EU:C:2001:528, apartado 61).

55 Así pues, la apreciación de la compatibilidad de un régimen de ayudas existente con el mercado interior sigue siendo competencia exclusiva de la Comisión, que actúa sujeta al control de los órganos jurisdiccionales de la Unión, de conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 40 de la presente sentencia.

56 Por lo demás, en el caso de autos, la Comisión, mediante la Comunicación titulada «Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022» (DO 2022, C 80, p. 1), que sustituyó a las Directrices 2014-2020 el 18 de febrero de 2022, propuso a los Estados miembros, como «medidas apropiadas», en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 1, modificar, en caso necesario, sus regímenes de ayudas a la protección del medio ambiente y a la energía para ajustarlos a las citadas Directrices a más tardar el 31 de diciembre de 2023.

57 Pues bien, este plazo aún no había vencido el 4 de abril de 2022, ni el 2 de mayo de 2022, fechas en las que se emitieron las facturas que dieron origen al litigio principal, mencionadas en el apartado 21 de la presente sentencia.

58 Por otra parte, cualquier modificación que se introduzca en el mecanismo de incentivo negativo controvertido en el litigio principal podría influir en la evaluación de la compatibilidad con el mercado interior del régimen controvertido de ayudas debido al eventual aumento de la intensidad de la ayuda que podría generarse. En efecto, ese mecanismo está indisolublemente ligado al funcionamiento de ese régimen y, a falta de aquel, es posible que la Comisión hubiera considerado que dicho régimen de ayudas no era proporcionado y que, en consecuencia, no lo hubiera declarado compatible con el mercado interior. Por lo tanto, tal modificación constituiría, según el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 794/2004, una «modificación de una ayuda existente» y, por tanto, una «nueva ayuda», en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589, sujeta a la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, y cuya compatibilidad con el mercado interior, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 40 de la presente sentencia, queda sometida a la apreciación exclusiva de la Comisión, que actúa sujeta al control de los órganos jurisdiccionales de la Unión.

59 La constatación realizada en el apartado anterior de la presente sentencia es igualmente válida para el supuesto de que una modificación de este mecanismo no se efectúe *erga omnes*, como solicita Tiberis en el caso de autos, sino únicamente a favor de un beneficiario concreto, como Tiberis. En efecto, la autorización de ejecución de un régimen de ayudas de Estado concedida por la Comisión en una decisión de no formular objeciones solo es válida en la medida en que se respeten todos los elementos que dicha institución haya tomado en consideración en esa decisión para apreciar la compatibilidad de ese régimen con el mercado interior (véase, por analogía, la sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 83). Así pues, un régimen de ayudas que se hubiera aplicado, a nivel individual, sin corresponder al régimen de ayudas que fue notificado y autorizado por la Comisión también podría considerarse una «nueva ayuda», en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589 (véase, por analogía, la sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 86).

60 Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el establecimiento, como tal, de una ayuda de Estado no puede proceder de una resolución judicial, sino que se inscribe en el marco de una apreciación de oportunidad que es ajena a las competencias del juez (véase, en ese sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, DOBELES HES, C-702/20 y C-17/21, EU:C:2023:1, apartado 76).

61 Por otra parte, es cierto que, en los apartados 121 y 122 de 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 indicó que, en el supuesto de que el juez nacional conozca de una demanda dirigida a obtener el pago de una ayuda ilegal por no haber sido notificada a la Comisión, la misión de control de las ayudas de Estado que el Derecho de la Unión confía a dicho juez debe llevarlo, en principio, a desestimar dicha demanda, reconociendo, no obstante, que una resolución del juez nacional por la que se condene al demandado al pago de la ayuda, pero a condición de que las autoridades nacionales de que se trate la notifiquen previamente a la Comisión y de que esta dé su consentimiento o que se considere que lo ha dado, también puede evitar que se abone una nueva ayuda infringiendo el artículo 108 TFUE, apartado 3, y los artículos 2, apartado 1, y 3 del Reglamento 2015/1589.

62 Sin embargo, esta jurisprudencia no es extrapolable al contexto del litigio principal y, por tanto, no puede desvirtuar la constatación que se desprende de los elementos expuestos en los apartados 52 a 60 de la presente sentencia. En el litigio principal, la competencia del juez nacional para conocer del recurso principal no puede evitar que se abone una nueva ayuda infringiendo el artículo 108 TFUE, apartado 3, y los artículos 2, apartado 1, y 3 del Reglamento 2015/1589. En efecto, como se desprende del apartado 58 de la presente sentencia, cualquier modificación introducida en el mecanismo de incentivo negativo está sujeta a la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, y la apreciación de la compatibilidad de dicha modificación con el mercado interior es competencia exclusiva de la Comisión, que actúa sujeta al control de los órganos jurisdiccionales de la Unión.

63 De todo lo anterior resulta que el Derecho de la Unión se opone a que el órgano jurisdiccional remitente aprecie la conformidad con las disposiciones del artículo 3 de la Directiva 2009/28 o del artículo 4 de la Directiva 2018/2001 del mecanismo de incentivo negativo controvertido en el litigio principal, ya que este mecanismo está indisolublemente vinculado al funcionamiento del régimen de ayudas de Estado que la Comisión declaró compatible con el mercado interior mediante la Decisión SA.43756.

64 En consecuencia, la interpretación del artículo 3 de la Directiva 2009/28 o del artículo 4 de la Directiva 2018/2001 no es pertinente para resolver el litigio principal.

65 De lo anterior se infiere que la petición de decisión prejudicial es inadmisible.

Costas

66 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 Cuarta) declara:

La petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 8 de agosto de 2023, es inadmisible.

Firmas