



# Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 5 de marzo de 2019\*

## Índice

Marco jurídico .....	3
Derecho de la Unión .....	3
Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 .....	3
Reglamento (CE) n.º 659/1999 .....	4
Reglamento (CE) n.º 794/2004 .....	5
Reglamento (CE) n.º 1083/2006 .....	6
Reglamento n.º 800/2008 .....	6
Directrices .....	7
Derecho estonio .....	8
Litigio principal y cuestiones prejudiciales .....	9
Sobre las cuestiones prejudiciales .....	13
Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial .....	13
Sobre el fondo .....	15
Sobre la primera cuestión prejudicial, relativa al efecto incentivador de la ayuda .....	15
Sobre la segunda cuestión prejudicial y la segunda parte de la cuarta cuestión prejudicial, relativas a la obligación de recuperar una ayuda ilegal .....	18
Sobre la tercera cuestión prejudicial, relativa al principio de protección de la confianza legítima .....	20
Sobre la primera parte de la cuarta cuestión prejudicial, relativa al plazo de prescripción aplicable a la recuperación de una ayuda ilegal .....	22

\* Lengua de procedimiento: estonio.

Sobre la quinta cuestión prejudicial, relativa a la obligación de reclamar intereses.....	25
Costas.....	27

«Procedimiento prejudicial — Ayudas de Estado — Reglamento (CE) n.º 800/2008 (Reglamento general de exención por categorías) — Artículo 8, apartado 2 — Ayudas que tienen un efecto incentivador — Concepto de “comenzar a trabajar en el proyecto” — Competencias de las autoridades nacionales — Ayuda ilegal — Inexistencia de decisión de la Comisión Europea o de un órgano jurisdiccional nacional — Obligación que incumbe a las autoridades nacionales de recuperar por su propia iniciativa una ayuda ilegal — Base jurídica — Artículo 108 TFUE, apartado 3 — Principio general del Derecho de la Unión de protección de la confianza legítima — Decisión de la autoridad nacional competente por la que se concede una ayuda en virtud del Reglamento n.º 800/2008 — Conocimiento de las circunstancias que excluyen la idoneidad de la solicitud de ayuda — Generación de confianza legítima — Inexistencia — Prescripción — Ayudas cofinanciadas a través de un fondo estructural — Normativa aplicable — Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 — Normativa nacional — Intereses — Obligación de reclamar intereses — Base jurídica — Artículo 108 TFUE, apartado 3 — Normativa aplicable — Normativa nacional — Principio de efectividad»

En el asunto C-349/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin, Estonia), mediante resolución de 18 de mayo de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de junio de 2017, en el procedimiento entre

**Eesti Pagar AS**

y

**Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus,**

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, los Sres. A. Arabadjiev (Ponente), M. Vilaras y E. Regan y la Sra. C. Toader, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sra. R. Šereš, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de junio de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Eesti Pagar AS, por las Sras. R. Paatsi y T. Biesinger, vandeadvokaadid;
- en nombre de Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus, por la Sra. K. Jakobson-Lott;

- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki, E. Tsaousi y A. Dimitrakopoulou, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. T. Maxian Rusche y B. Stromsky y por las Sras. K. Blanck-Putz y K. Toomus, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. L. Naaber-Kivisoo, vandeadvokaat;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de septiembre de 2018;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 8, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE] (Reglamento general de exención por categorías) (DO 2008, L 214, p. 3), sobre la obligación que incumbe a las autoridades nacionales de recuperar por su propia iniciativa una ayuda ilegal, sobre la interpretación del principio general del Derecho de la Unión de protección de la confianza legítima en materia de recuperación de una ayuda ilegal, sobre el plazo de prescripción aplicable a la recuperación por las autoridades nacionales por su propia iniciativa de una ayuda ilegal y, por último, sobre la obligación de los Estados miembros de reclamar intereses al proceder a tal recuperación.
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre Eesti Pagar AS, por un lado, y Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus (Fundación para el Desarrollo del Empresariado, Estonia; en lo sucesivo, «EAS») y el Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Ministerio de Economía y Comunicaciones, Estonia; en lo sucesivo, «Ministerio»), por otro lado, en relación con la legalidad de una decisión de EAS, confirmada por el Ministerio al resolver un recurso de alzada, por la que se ordena recuperar de Eesti Pagar la cantidad de 526 300 euros, más los intereses, que EAS le había abonado anteriormente en concepto de ayuda.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

*Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95*

- 3 El artículo 1 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1), dispone lo siguiente:

«1. Con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se adopta una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario.

2. Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por estas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.»

4 El artículo 3, apartado 1, párrafos primero y tercero, del mismo Reglamento establece lo siguiente:

«El plazo de prescripción de las diligencias será de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad prevista en el apartado 1 del artículo 1. No obstante, las normativas sectoriales podrán establecer un plazo inferior que no podrá ser menor de tres años.

[...]

La prescripción de las diligencias quedará interrumpida por cualquier acto, puesto en conocimiento de la persona en cuestión, que emane de la autoridad competente y destinado a instruir la irregularidad o a ejecutar la acción contra la misma. El plazo de prescripción se contará de nuevo a partir de cada interrupción.»

5 A tenor del artículo 4, apartados 1 y 2, del citado Reglamento:

«1. Como norma general, toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá:

– la obligación [...] de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas,

[...]

2. La aplicación de las medidas contempladas en el apartado 1 se limitará a la retirada de la ventaja obtenida, incrementada, en su caso, con intereses que podrán determinarse de forma global.»

6 El artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 2988/95 preceptúa lo siguiente:

«Las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia podrán dar lugar a las sanciones administrativas siguientes:

[...]

b) el pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas, incrementada, en su caso, con intereses. [...]»

#### *Reglamento (CE) n.º 659/1999*

7 El artículo 14, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), estipula lo siguiente:

«La ayuda recuperable con arreglo a la decisión de recuperación devengará intereses calculados a un tipo adecuado que fije la Comisión. Los intereses se devengarán desde la fecha en que la ayuda ilegal estuvo a disposición del beneficiario hasta la fecha de su recuperación.»

8 El artículo 15, apartado 1, del referido Reglamento dispone lo siguiente:

«Las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas estarán sujetas a un plazo de prescripción de diez años.»

*Reglamento (CE) n.º 794/2004*

9 A tenor del artículo 9 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 n.º 659/1999 (DO 2004, L 140, p. 1; corrección de errores en DO 2005, L 25, p. 74), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 271/2008 de la Comisión, de 30 de enero de 2008 (DO 2008, L 82, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 794/2004»):

«1. Salvo disposición contraria en una decisión específica, el tipo de interés que se empleará a fin de recuperar las ayudas estatales concedidas contrariamente a lo dispuesto en el artículo [108 TFUE], apartado 3, [...] será un tipo anual fijado por la Comisión con antelación a cada año natural.

2. El tipo de interés se calculará añadiendo 100 puntos básicos al tipo del mercado monetario a un año. Cuando no se disponga de esos tipos se utilizará el tipo del mercado monetario a 3 meses o, a falta de este, el rendimiento de los bonos del Estado.

3. A falta de datos fidedignos sobre el mercado monetario o sobre el rendimiento de los bonos o de datos equivalentes o en circunstancias excepcionales, la Comisión podrá, en estrecha cooperación con el Estado miembro o los Estados miembros interesados, fijar un tipo de interés de aplicación general a efectos de recuperación basado en un método diferente y en la información de que disponga.

4. El tipo de interés de aplicación general a efectos de recuperación se revisará una vez al año. El tipo básico se calculará sobre la base del tipo del mercado monetario a un año registrado en septiembre, octubre y noviembre del año de que se trate. El tipo calculado por este procedimiento se aplicará durante todo el año siguiente.

5. Además, y a fin de tener en cuenta las variaciones significativas y súbitas, se procederá a una actualización cada vez que el tipo medio, calculado sobre los tres meses anteriores, se desvíe más de un 15 % del tipo en vigor. Este nuevo tipo será aplicable a partir del primer día del segundo mes siguiente a los meses utilizados para el cálculo.»

10 El artículo 11 del Reglamento n.º 794/2004 prescribe lo siguiente:

«1. El tipo de interés que deberá aplicarse será el tipo aplicable en la fecha en que la ayuda ilegal se puso por primera vez a disposición del beneficiario.

2. Se aplicará un tipo de interés compuesto hasta la fecha de recuperación de la ayuda. A los intereses devengados el año anterior se aplicarán intereses cada año posterior.

3. El tipo de interés contemplado en el apartado 1 se aplicará a lo largo de todo el período hasta la fecha de recuperación. Sin embargo, cuando haya transcurrido más de un año entre la fecha en que por primera vez se puso a disposición del beneficiario la ayuda ilegal y la fecha de recuperación de la ayuda, el tipo de interés se calculará en intervalos de un año, tomando como base el tipo vigente en el momento del nuevo cálculo del tipo.»

*Reglamento (CE) n.º 1083/2006*

- 11 El artículo 101 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO 2006, L 210, p. 25), preceptúa lo siguiente:

«La aplicación de una corrección financiera por parte de la Comisión no afectará a la obligación del Estado miembro de proceder a la recuperación a que se refiere el artículo 98, apartado 2, del presente Reglamento y a la recuperación de la ayuda estatal según lo previsto en el artículo [107 TFUE] y en el artículo 14 del [Reglamento n.º 659/1999].»

*Reglamento n.º 800/2008*

- 12 Los considerandos 1, 2, 5, 28 y 29 del Reglamento n.º 800/2008 exponen lo siguiente:

«(1) El Reglamento (CE) n.º 994/98 [del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos (107 TFUE y 108 TFUE) a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DO 1998, L 142, p. 1)] faculta a la Comisión para declarar con arreglo al artículo [107 TFUE] que, bajo determinadas condiciones, las ayudas en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME), la investigación y el desarrollo, la protección del medio ambiente, el empleo y la formación, y las ayudas que se ajusten al mapa aprobado por la Comisión para cada Estado miembro a efectos de la concesión de ayudas regionales, son compatibles con el mercado común y no están sujetas a la obligación de notificación prevista en el artículo [108 TFUE, apartado 3].

(2) La Comisión ha aplicado en numerosas decisiones los artículos [107 TFUE] y [108 TFUE] y ha obtenido la experiencia suficiente para definir criterios generales de compatibilidad en materia de ayudas en favor de las PYME, en forma de ayudas a la inversión dentro y fuera de las zonas asistidas, en forma de regímenes de capital riesgo y en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación, [...].

[...]

(5) El presente Reglamento debe eximir a las ayudas que reúnan todas las condiciones pertinentes en él establecidas y a los regímenes de ayudas, siempre que cualquier ayuda individual que se pueda conceder en el marco de dichos regímenes reúna todas las condiciones pertinentes previstas en el presente Reglamento. [...]

[...]

(28) Con objeto de garantizar que la ayuda es necesaria y que sirve de incentivo para desarrollar determinadas actividades o proyectos, el presente Reglamento no debe aplicarse a aquellas ayudas destinadas a actividades que el beneficiario llevaría a cabo por sí mismo en condiciones de mercado. En lo que respecta a cualesquiera ayudas cubiertas por el presente Reglamento concedidas a PYME, debe considerarse que existe un incentivo si dichas empresas han presentado una solicitud al Estado miembro antes de iniciar las actividades relacionadas con la ejecución del proyecto o las actividades subvencionadas. [...]

(29) En cuanto a los beneficiarios de cualesquiera ayudas cubiertas por el presente Reglamento que sean grandes empresas, el Estado miembro también debe velar por que, además de las condiciones aplicables a las PYME, el beneficiario haya analizado en un documento interno la viabilidad del proyecto o actividad con y sin ayudas. [...]

13 A tenor del artículo 3 del Reglamento n.º 800/2008:

«1. Los regímenes de ayudas que cumplan todas las condiciones del Capítulo I del presente Reglamento, así como las disposiciones pertinentes del Capítulo II del presente Reglamento, serán compatibles con el mercado común a tenor del artículo [107 TFUE, apartado 3,] y quedarán exentos de la obligación de notificación contemplada en el artículo [108 TFUE, apartado 3], siempre que incluyan una referencia expresa al presente Reglamento, citando su título y su referencia de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

2. Las ayudas individuales concedidas al amparo de los regímenes mencionados en el apartado 1 serán compatibles con el mercado común a tenor del artículo [107 TFUE, apartado 3,] y quedarán exentas de la obligación de notificación contemplada en el artículo [108 TFUE, apartado 3], siempre que tales ayudas reúnan todas las condiciones del Capítulo I del presente Reglamento, así como las disposiciones pertinentes del Capítulo II del presente Reglamento, e incluyan una referencia expresa a las disposiciones pertinentes del presente Reglamento, citando las disposiciones pertinentes, el título del Reglamento y su referencia de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

3. Los regímenes de ayudas *ad hoc* que reúnan todas las condiciones del Capítulo I del presente Reglamento, así como las disposiciones pertinentes del Capítulo II del presente Reglamento, serán compatibles con el mercado común a tenor del artículo [107 TFUE, apartado 3,] y quedarán exentos de la obligación de notificación contemplada en el artículo [108 TFUE, apartado 3], siempre que incluyan una referencia expresa al presente Reglamento, citando las disposiciones pertinentes, el título del Reglamento y su referencia de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.»

14 El artículo 8, apartados 1 a 3 y 6, de este Reglamento establece lo siguiente:

«1. El presente Reglamento solo se aplicará a las ayudas que tengan efecto incentivador.

2. Se considerará que las ayudas concedidas a PYME, contempladas por el presente Reglamento, tienen un efecto incentivador si, antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad, el beneficiario ha presentado una solicitud de ayuda al Estado miembro de que se trate.

3. Se considerará que las ayudas concedidas a grandes empresas, contempladas por el presente Reglamento, tienen un efecto incentivador si, además de cumplir la condición establecida en el apartado 2, el Estado miembro ha verificado, antes de conceder la ayuda individual de que se trate, que la documentación preparada por el beneficiario establezca uno o más de los criterios siguientes:

[...].

6. Si no se reúnen las condiciones establecidas en los apartados 2 y 3, la medida de ayuda en su totalidad no quedará exenta con arreglo al presente Reglamento.»

#### *Directrices*

15 El punto 38 de las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 (2006/C 54/08) (DO 2006, C 54, p. 13; en lo sucesivo, «Directrices»), indica lo siguiente:

«Es importante garantizar que las ayudas regionales produzcan verdaderos efectos de incentivación de inversiones que de otro modo no se realizarían en las regiones asistidas. Por ello, únicamente podrán concederse ayudas con arreglo a regímenes de ayuda cuando el beneficiario haya presentado una solicitud de ayuda y la autoridad responsable de la administración del régimen haya confirmado por escrito <sup>(39)</sup> que, en espera de una verificación detallada, el proyecto cumple en principio las condiciones de elegibilidad establecidas en el régimen antes de iniciarse los trabajos en el proyecto

(<sup>40</sup>). Todos los regímenes de ayuda recogerán una referencia expresa a ambos requisitos (<sup>41</sup>). En caso de ayuda *ad hoc*, la autoridad competente debe remitir una carta de intenciones, supeditada a la autorización de la medida por la Comisión, relativa a la concesión de ayudas antes del inicio de las labores del proyecto. Si las labores comienzan antes de haberse cumplido las condiciones establecidas en el presente apartado, la totalidad del proyecto no podrá optar a ayudas.»

- 16 La nota a pie de página n.º 40 (n.º 39 en la versión en lengua estonia) de las Directrices precisa lo siguiente:

«Por “inicio de los trabajos” se entiende, o bien el inicio de los trabajos de construcción, o bien el primer compromiso en firme para el pedido de equipos, con exclusión de los estudios previos de viabilidad.»

### **Derecho estonio**

- 17 El artículo 26 del *Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus* (Ley sobre las Ayudas Estructurales para el Período 2007-2013), de 7 de diciembre de 2006 (RT I 2006, 59, 440), en su versión vigente desde el 1 de enero de 2012 hasta el 30 de junio de 2014 (en lo sucesivo, «STS»), titulado «Recuperación de la ayuda», preceptúa en sus apartados 5 y 6 lo siguiente:

«(5) Las decisiones de recuperación podrán adoptarse como muy tarde hasta el 31 de diciembre de 2025. En el supuesto previsto en el artículo 88 del [Reglamento n.º 1083/2006], la decisión de recuperación podrá adoptarse hasta la expiración del plazo establecido por el Gobierno para la conservación de documentos.

(6) El Gobierno fijará los requisitos y el procedimiento de recuperación y reembolso de la ayuda.»

- 18 El artículo 28 de la STS, titulado «Intereses e intereses de demora», prescribe en sus apartados 1 a 3 lo siguiente:

«(1) Se devengarán intereses sobre el importe residual de la ayuda que deba recuperarse sobre la base del artículo 26, apartados 1 y 2, de la presente Ley. El tipo de interés aplicable al importe residual de la ayuda que debe recuperarse es el euríbor a 6 meses + 5 % anual. El cálculo de los intereses será válido por un período de 360 días.

(1<sup>1</sup>) No se exigirán intereses si los ingresos generados se recuperan y el beneficiario de la ayuda ha cumplido las obligaciones de información que le incumben en relación con los ingresos generados por el proyecto, de conformidad con las modalidades previstas en el artículo 21, apartado 2, de la presente Ley.

(2) Los intereses se calcularán a partir del día en que produzca efectos la decisión de recuperación, sobre la base del tipo de interés vigente el último día laborable del mes anterior al mes en que se adoptó la decisión. En el supuesto de que, al solicitar o utilizar la ayuda, se hubiese cometido una infracción penal, los intereses se calcularán desde el día del pago de la ayuda, sobre la base del tipo de interés en vigor ese mismo día.

(3) Se devengarán intereses hasta el día de reembolso de la ayuda, pero no más allá de la fecha prevista para el reembolso, y, en caso de aplazamiento del pago, hasta la expiración del plazo para la recuperación. [...]»

- 19 A tenor del artículo 11, apartado 1, del *Vabariigi Valitsuse määrus nr 278 «Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord»* (Decreto del Gobierno n.º 278 sobre los requisitos y el procedimiento para la

recuperación y el reembolso de ayudas, así como para la transmisión de información relativa a una infracción producida al conceder y utilizar la ayuda), de 22 de diciembre de 2006 (RT I 2006, 61, 463), adoptado, en particular, sobre la base del artículo 26, apartado 6, de la STS:

«La decisión de recuperación de la ayuda se adoptará en virtud de una apreciación discrecional en un plazo de 45 días naturales o, cuando el importe que deba recuperarse sea superior a 127 823 euros, de 90 días naturales, contados a partir de la fecha en la que se hayan conocido los motivos para la recuperación de la ayuda. En los casos en que esté justificado, este plazo de decisión podrá prorrogarse durante un período razonable.»

- 20 El artículo 1 del Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 44 «Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord» (Decreto n.º 44 del Ministro de Economía y Comunicaciones sobre los requisitos y el procedimiento de apoyo a las inversiones tecnológicas de empresas industriales), de 4 de junio de 2008 (RTL 2008, 48, 658), titulado «Ámbito de aplicación», dispone en particular lo siguiente:

«(1) Los requisitos y el procedimiento de apoyo a las inversiones tecnológicas de empresas industriales [...] se fijarán a efectos de la ejecución de los objetivos de la “capacidad de innovación y de crecimiento de empresas” del eje prioritario del programa operativo “mejora del entorno económico”.

(2) En virtud de [tal apoyo], podrá concederse: 1) una ayuda regional, atribuida de conformidad con las disposiciones del [Reglamento n.º 800/2008] y sujeta a las disposiciones de este mismo Reglamento y del artículo 34<sup>2</sup> de la konkurentsiseadus (Ley sobre Competencia) [...]».

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 21 El 28 de agosto de 2008, Eesti Pagar celebró un contrato de compraventa en virtud del cual se comprometía frente a Kauko-Telko Oy a adquirir una línea de producción de pan de molde por el precio de 2 770 000 euros. De conformidad con sus estipulaciones, este contrato produjo efectos tras un primer pago del 5 % del precio, efectuado el 3 de septiembre de 2008.
- 22 El 29 de septiembre de 2008, Eesti Pagar celebró con AS Nordea Finance Estonia un contrato de arrendamiento financiero a raíz del cual, el 13 de octubre de 2008, se concluyó un contrato de compraventa tripartito, por el que Kauko-Telko se comprometía a vender la referida línea de producción de pan de molde a Nordea Finance Estonia, la cual se comprometió a cederla en régimen de arrendamiento financiero a Eesti Pagar. Este contrato produjo efectos a partir del momento de su firma.
- 23 El 24 de octubre de 2008, Eesti Pagar presentó a EAS, sobre la base del artículo 1 del Decreto n.º 44, de 4 de junio de 2008, una solicitud de ayuda para la adquisición y la instalación de dicha línea de producción de pan de molde. Mediante decisión de 10 de marzo de 2009, EAS estimó esta solicitud por un importe de 526 300 euros. En la vista ante el Tribunal de Justicia se precisó que esta ayuda se cofinanciaba con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- 24 Mediante escrito de 22 de enero de 2013, EAS informó a Eesti Pagar de que el contrato de compraventa celebrado el 28 de agosto de 2008 no satisfacía el requisito del efecto incentivador de la ayuda previsto en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008, de modo que se había concedido una ayuda de Estado ilegal a Eesti Pagar. Esta, al considerar que la ayuda de Estado de la que había disfrutado sí presentaba un carácter incentivador, no cursó, contrariamente a lo que le aconsejaba EAS en ese mismo escrito, una solicitud de autorización de dicha ayuda a la Comisión.

- 25 Mediante escrito de 12 de julio de 2013, EAS informó a Eesti Pagar de que había iniciado un procedimiento de no conformidad a causa de la mencionada irregularidad y de que se proponía recuperar la cantidad de 526 300 euros abonada en concepto de la ayuda en cuestión.
- 26 El 8 de enero de 2014, EAS adoptó una decisión de recuperación por la que se pedía a Eesti Pagar la devolución del importe de la ayuda en cuestión, incrementado en 98 454 euros en concepto de intereses compuestos correspondientes al período comprendido entre la fecha de pago de la ayuda y la fecha de la decisión de recuperación de esta, conforme al artículo 9 del Reglamento n.º 794/2004 y al artículo 28 de la STS. Según dicha decisión, un control *ex post* efectuado en diciembre de 2012 había revelado la existencia del contrato de compraventa celebrado el 28 de agosto de 2008, antes de la presentación de la solicitud de ayuda ante EAS, de manera que no quedaba demostrado el efecto incentivador que requiere el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008.
- 27 El 10 de febrero de 2014, Eesti Pagar interpuso un recurso de alzada contra la citada decisión, el cual fue desestimado mediante la resolución del Ministerio n.º 14-0003, de 21 de marzo de 2014.
- 28 El 21 de abril de 2014, Eesti Pagar interpuso ante el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin, Estonia) un recurso por el que solicitaba, con carácter principal, la anulación de la decisión de recuperación de EAS y de la resolución confirmatoria del Ministerio; con carácter subsidiario, que declarase la ilegalidad de las mismas en lo relativo a la recuperación de la ayuda en cuestión y, con carácter subsidiario de segundo grado, que las anulara en lo relativo a los intereses reclamados. Mediante sentencia de 17 de noviembre de 2014, dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso en su totalidad.
- 29 El 16 de diciembre de 2014, Eesti Pagar interpuso recurso de apelación contra esa sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, el cual lo desestimó mediante sentencia de 25 de septiembre de 2015.
- 30 El 26 de octubre de 2015, Eesti Pagar interpuso recurso de casación, el cual fue parcialmente estimado por el Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia) mediante sentencia de 9 de junio de 2016, anulando la sentencia del órgano jurisdiccional remitente y el punto 1.1 de la parte dispositiva de la decisión de recuperación de 8 de enero de 2014, así como la parte del punto 1.2 de esta decisión referente a los intereses. Además, se devolvió el asunto al órgano jurisdiccional remitente para un nuevo examen. La sentencia del Riigikohus (Tribunal Supremo) se basa en particular en las siguientes consideraciones:
- un compromiso en firme de compra de equipos antes de la presentación de la solicitud de ayuda no excluye un efecto incentivador cuando el comprador puede desvincularse sin dificultades excesivas del contrato en caso de denegación de la ayuda, lo cual no parece excluido en el caso de autos;
  - dado que ninguna disposición del Derecho de la Unión obliga de forma expresa e imperativa a los Estados miembros a recuperar una ayuda ilegal sin una decisión de la Comisión, la recuperación de tal ayuda por iniciativa del Estado miembro de que se trate constituye una decisión discrecional de sus autoridades;
  - en el marco de la recuperación de una ayuda a iniciativa del Estado miembro de que se trate, ha de procederse a una apreciación discrecional que tenga en cuenta la confianza legítima del beneficiario, la cual puede nacer de la actuación de una autoridad nacional;
  - si bien no existe certeza acerca de que, en el caso de autos, sea aplicable el plazo de prescripción de cuatro años previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 para los casos de recuperación de ayudas estructurales pagadas por el Estado miembro, en cualquier caso el plazo de prescripción de diez años previsto en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 no se aplicará a falta de una decisión de la Comisión sobre la recuperación de una ayuda;

- ni el Derecho estonio ni el Derecho de la Unión proporcionan una base jurídica para reclamar intereses por el período comprendido entre el pago de la ayuda en cuestión y su recuperación, puesto que, sobre todo, los artículos 9 y 11 del Reglamento n.º 794/2004 solo prevén, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, primera frase, del Reglamento n.º 659/1999, los intereses correspondientes a una ayuda que debe recuperarse en virtud de una decisión de la Comisión y los artículos 4, apartado 2, y 5, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 2988/95 no prevén una obligación de pagar intereses, sino que suponen que tal obligación está prevista en actos del Derecho de la Unión o de los Estados miembros.
- 31 En el marco del procedimiento así retomado ante el órgano jurisdiccional remitente, Eesti Pagar afirma, entre otras cosas, que los contratos que celebró el 28 de agosto, el 29 de septiembre y el 13 de octubre de 2008 no eran vinculantes en la medida en que, en caso de denegación de la ayuda solicitada, habría podido resolverlos fácilmente sin demasiados costes de rescisión. El proyecto de adquisición y de instalación de una línea de producción de pan no se habría realizado sin la ayuda solicitada y EAS debió examinar el efecto incentivador de esta en cuanto al fondo.
- 32 Esta sociedad mantiene asimismo que la celebración de dichos contratos era conocida por EAS en el momento de presentarse la solicitud de ayuda y que su conclusión antes de la presentación de dicha solicitud le fue recomendada por un representante de EAS. Aduce que, mediante la concesión de la ayuda solicitada, EAS generó en ella una confianza legítima en la legalidad de la ayuda.
- 33 Además, Eesti Pagar alega que EAS no tiene ninguna obligación de recuperar la ayuda en cuestión, que la recuperación de esta ya no es posible por mor de la regla de prescripción prevista en el artículo 11, apartado 1, del Decreto del Gobierno n.º 278 y del artículo 26, apartado 6, de la STS, e incluso del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95, y que los intereses reclamados son contrarios a los artículos 27, apartado 1, y 28, apartados 1 a 3, de la STS.
- 34 EAS y el Ministerio sostienen que la solicitud de ayuda no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008 y que, en virtud principalmente del artículo 101 del Reglamento n.º 1083/2006, EAS estaba obligada a reclamar a Eesti Pagar el reembolso de la ayuda en cuestión.
- 35 EAS niega haber tenido conocimiento, con ocasión del examen de la solicitud de ayuda, de los contratos celebrados por Eesti Pagar el 28 de agosto, el 29 de septiembre y el 13 de octubre de 2008, y haber recomendado su celebración. Así, niega haber generado una confianza legítima en dicha sociedad. El Ministerio considera que, en cualquier caso, ni la buena fe del beneficiario ni el comportamiento de un órgano administrativo dispensan de la obligación de reembolsar una ayuda ilegal.
- 36 Según EAS y el Ministerio, el plazo de prescripción de diez años previsto en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 se aplica, cuando menos por analogía, en el caso de autos, y la obligación de pagar intereses resulta, en particular, del artículo 14, apartado 2, de este mismo Reglamento.
- 37 El 30 de diciembre de 2016, la Comisión presentó observaciones ante el órgano jurisdiccional remitente en calidad de *amicus curiae*.
- 38 El órgano jurisdiccional remitente señala en primer lugar que, si bien está vinculado, en virtud de una norma de Derecho interno, por la apreciación jurídica realizada en la sentencia del Riigikohus (Tribunal Supremo) de 9 de junio de 2016, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la existencia de tal norma no puede privarle de la facultad prevista en el artículo 267 TFUE de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Derecho de la Unión.

- 39 En segundo lugar, señala que el análisis del Riigikohus (Tribunal Supremo), según el cual era posible apreciar la cuestión de si la persona que ha presentado una solicitud para obtener una ayuda habría podido, en el caso de que tal ayuda le fuera denegada, desvincularse de los contratos sin excesiva dificultad, se inspira en una jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa no a la competencia de las autoridades nacionales en el contexto de un reglamento general de exención por categorías, sino de una apreciación individual efectuada por la Comisión con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente duda de que esta jurisprudencia sea extrapolable a la apreciación del efecto incentivador que lleva a cabo el Estado miembro concernido sobre la base del Reglamento n.º 800/2008 y se interroga acerca de si la autoridad de ese Estado miembro es competente para apreciar en cuanto al fondo la cuestión de si una ayuda carece de efecto incentivador.
- 40 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente considera que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se desprende claramente que un Estado miembro, al adoptar la decisión de recuperar una ayuda ilegal sin que exista una decisión en este sentido de la Comisión, pueda basarse en los principios nacionales del Derecho procesal administrativo y tener en cuenta la confianza legítima que la autoridad nacional ha infundido en el beneficiario de la ayuda en cuestión.
- 41 En cuarto lugar, el órgano jurisdiccional remitente estima que también subsiste incertidumbre sobre si procede, respecto a una decisión de recuperación de una ayuda ilegal adoptada por una autoridad de un Estado miembro, remitirse al plazo de prescripción de cuatro años previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 o bien al plazo de prescripción de 10 años previsto en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999.
- 42 En quinto lugar, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, si bien el Riigikohus (Tribunal Supremo) ha resuelto parcialmente el litigio en lo relativo a los intereses y ha anulado la decisión de recuperación por cuanto obligaba a Eesti Pagar a abonar intereses, sigue siendo necesario, para resolver el asunto planteado ante aquel, conocer los requisitos a los que el Derecho de la Unión supedita el pago de intereses en caso de recuperación de una ayuda ilegal por iniciativa de un Estado miembro.
- 43 Pues bien, según el órgano jurisdiccional remitente, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no queda suficientemente claro si la autoridad del Estado miembro, al recuperar una ayuda ilegal por su propia iniciativa, debe referirse a los objetivos enunciados en el artículo 108 TFUE, apartado 3, con independencia de las normas de Derecho interno aplicables para reclamar intereses, y calcular estos conforme a las disposiciones de los artículos 9 y 11 del Reglamento n.º 794/2004.
- 44 En estas circunstancias, el Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin, Estonia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 8, apartado 2, del [Reglamento n.º 800/2008] en el sentido de que, en el contexto de dicha disposición, se comenzó a “trabajar en el proyecto o actividad” cuando la actividad que ha de incentivarse consiste, [en particular], en la adquisición de equipos y se ha celebrado el contrato de compraventa de esos equipos? ¿Están facultadas las autoridades de los Estados miembros para apreciar una infracción del criterio establecido en la citada disposición teniendo en cuenta los costes de resolución unilateral del contrato, que no cumple el requisito para tener un efecto incentivador? Si las autoridades de un Estado miembro tienen dicha facultad, ¿de qué magnitud han de ser los costes (en puntos porcentuales) generados por la resolución del contrato para considerar, desde el punto de vista del cumplimiento del requisito de incentivo, que son suficientemente marginales?
- 2) ¿Está obligada una autoridad de un Estado miembro a recuperar una ayuda concedida de manera ilegal aunque la Comisión [...] no haya adoptado resolución alguna en este sentido?

- 3) ¿Puede una autoridad de un Estado miembro que decide conceder una ayuda —considerando erróneamente que se trata de una ayuda que reúne los requisitos [del Reglamento n.º 800/2008], cuando, en realidad, está concediendo una ayuda ilegal— generar confianza legítima en los beneficiarios de la ayuda? ¿Basta para que exista confianza legítima de los beneficiarios, en particular, que la autoridad de un Estado miembro, al conceder la ayuda ilegal, conozca las circunstancias que hacen que la ayuda no esté comprendida en la exención por categorías?

En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, habrán de ponderarse el interés público y el interés del particular. ¿Resulta determinante al realizar tal ponderación que la Comisión [...] haya adoptado una decisión en relación con la ayuda controvertida por la que la declara incompatible con el mercado [interior]?

- 4) ¿Cuál es el plazo de prescripción aplicable a la recuperación de una ayuda ilegal por una autoridad de un Estado miembro? ¿Es dicho plazo de 10 años, transcurrido el cual la ayuda se convierte en ayuda existente de conformidad con los artículos 1 y 15 del [Reglamento n.º 659/1999], por lo que ya no puede ser recuperada, o es de 4 años, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, del [Reglamento n.º 2988/95]?

¿Cuál es la base legal para tal recuperación si la ayuda se concedió de un fondo estructural: el artículo 108 [TFUE], apartado 3, [...] o el [Reglamento n.º 2988/95]?

- 5) Si una autoridad de un Estado miembro recupera una ayuda ilegal, ¿está obligada a [reclamar] al beneficiario intereses sobre la ayuda ilegal? En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles son las disposiciones aplicables al cálculo de los intereses —entre otros, en lo que atañe al tipo de interés y al período de cálculo—?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial*

- 45 Eesti Pagar sostiene que el Riigikohus (Tribunal Supremo), mediante su sentencia de 9 de junio de 2016, ha resuelto en lo esencial el litigio principal en el ámbito nacional, de modo que las cuestiones prejudiciales son, debido a la fase procesal en que se plantean, inadmisibles, con excepción de la cuarta.
- 46 Por otro lado, dicha sociedad estima que las cuestiones prejudiciales primera a cuarta, tal como han sido formuladas por el órgano jurisdiccional remitente, no son pertinentes y se basan, en particular, en suposiciones erróneas y en una descripción incompleta y equivocada de los hechos relativos al carácter vinculante o no del contrato celebrado el 28 de agosto de 2008, a la fecha de entrada en vigor del contrato celebrado el 29 de septiembre de 2008, a las obligaciones creadas con respecto a esta sociedad en virtud del contrato celebrado el 28 de agosto de 2008, a la fecha en la que EAS tuvo conocimiento de tales contratos y a la recomendación de esta última de proceder a la celebración de los referidos contratos antes de la presentación de la solicitud de ayuda.
- 47 A este respecto, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, dentro del marco de la cooperación entre este y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal

de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, apartado 24 y jurisprudencia citada).

- 48 De ello se desprende que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni 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 (sentencia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 49 A este respecto, procede recordar que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión eficaz para el juez nacional exige 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. Estas exigencias son especialmente pertinentes en el ámbito de la competencia, que se caracteriza por situaciones de hecho y de Derecho complejas (sentencia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 50 En el presente asunto, antes de nada, procede constatar que el órgano jurisdiccional remitente ha definido claramente el marco fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea y se ha de recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia verificar la exactitud de las mismas (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de mayo de 2010, Ioannis Katsivardas — Nikolaos Tsitsikas, C-160/09, EU:C:2010:293, apartado 27).
- 51 A continuación, de dicho marco fáctico se desprende claramente que, mediante su sentencia de 9 de junio de 2016, el Riigikohus (Tribunal Supremo) devolvió el asunto al órgano jurisdiccional remitente para un nuevo examen en lo concerniente a las problemáticas que son objeto de las cuestiones prejudiciales primera a cuarta.
- 52 Por otro lado, según jurisprudencia bien asentada del Tribunal de Justicia, una norma de Derecho nacional, en virtud de la cual los órganos jurisdiccionales que no resuelven en última instancia están vinculados por las valoraciones efectuadas por el órgano jurisdiccional superior, no puede privar a aquellos de la facultad de someter al Tribunal de Justicia cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión al que se refieran tales valoraciones jurídicas. En efecto, el Tribunal de Justicia ha estimado que el órgano jurisdiccional nacional que no resuelve en última instancia debe tener la libertad de someterle las cuestiones que le preocupan, si considera que la valoración jurídica efectuada por el órgano de rango superior pudiera llevarle a dictar una sentencia contraria al Derecho de la Unión (sentencia de 5 de octubre de 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, apartado 27).
- 53 Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala, ciertamente, que el Riigikohus (Tribunal Supremo), mediante su sentencia de 9 de junio de 2016, ha resuelto parcialmente el litigio principal en lo relativo a los intereses, anulando la decisión de recuperación de la ayuda controvertida por cuanto esta obligaba a Eesti Pagar a abonar los intereses devengados por dicha ayuda desde su pago hasta su recuperación. No obstante, aquel precisa asimismo que sigue siendo necesario, para resolver esta parte del litigio, conocer la respuesta del Tribunal de Justicia a la quinta cuestión prejudicial, en la que se arroje luz sobre los requisitos a los que el Derecho de la Unión supedita el pago de intereses en caso de recuperación de una ayuda ilegal.
- 54 Por consiguiente, la petición de decisión prejudicial es admisible en su totalidad.

## *Sobre el fondo*

### *Sobre la primera cuestión prejudicial, relativa al efecto incentivador de la ayuda*

- 55 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se dilucide si el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008 debe interpretarse en el sentido de que se ha comenzado a «trabajar en el proyecto o actividad», a efectos de dicha disposición, cuando se ha realizado un primer pedido de equipos destinados a ese proyecto o actividad mediante la celebración de un contrato de compraventa antes de la presentación de una solicitud de ayuda, de tal manera que no puede reputarse que una ayuda ha tenido un efecto incentivador en el sentido de la citada disposición, o si, pese a la celebración de tal contrato, las autoridades nacionales competentes deben verificar si, habida cuenta de la cuantía de los costes de rescisión del contrato, la exigencia de efecto incentivador, en el sentido de esa misma disposición, se satisface o no.
- 56 A este respecto, procede recordar que la obligación de notificación constituye uno de los elementos fundamentales del sistema de control establecido por el Tratado FUE en materia de ayudas estatales. En ese sistema, los Estados miembros están obligados, por una parte, a notificar a la Comisión toda medida que pretenda establecer o modificar una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, por otra parte, a no aplicar dicha medida mientras esta institución no haya adoptado una decisión definitiva sobre la misma, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 108 TFUE, apartado 3 (sentencia de 21 de julio de 2016, *Dilly's Wellnesshotel*, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 57 Ahora bien, según el artículo 109 TFUE, el Consejo de la Unión Europea puede adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE y determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del apartado 3 del artículo 108 TFUE y las categorías de ayudas que quedan excluidas del procedimiento previsto en esta última disposición. Asimismo, en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 4, la Comisión puede adoptar reglamentos relativos a las categorías de ayudas públicas sobre las que el Consejo haya determinado, con arreglo al artículo 109 TFUE, que pueden quedar exentas del procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3 (sentencia de 21 de julio de 2016, *Dilly's Wellnesshotel*, C-493/14, EU:C:2016:577, apartados 33 y 34).
- 58 De este modo, el Reglamento n.º 994/98, con base en el cual fue aprobado posteriormente el Reglamento n.º 800/2008, fue adoptado en aplicación del artículo 94 del Tratado CE (convertido en el artículo 89 CE y posteriormente en el artículo 109 TFUE) (sentencia de 21 de julio de 2016, *Dilly's Wellnesshotel*, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 35).
- 59 De ello resulta que, con independencia de la obligación de notificación previa de toda medida dirigida a establecer o modificar una ayuda nueva, impuesta a los Estados miembros en virtud de los Tratados y que constituye uno de los elementos fundamentales del sistema de control de las ayudas de Estado, si una medida de ayuda adoptada por un Estado miembro cumple los correspondientes requisitos establecidos en el Reglamento n.º 800/2008, ese Estado miembro puede invocar la dispensa de su obligación de notificación prevista en el artículo 3 de dicho Reglamento. A la inversa, resulta del considerando 7 del Reglamento n.º 800/2008 que las ayudas de Estado no cubiertas por ese Reglamento quedan sujetas a la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3 (sentencia de 21 de julio de 2016, *Dilly's Wellnesshotel*, C-493/14, EU:C:2016:577, apartado 36).
- 60 Por otro lado, en cuanto atenuación de la regla general constituida por la obligación de notificación, las disposiciones del Reglamento n.º 800/2008 y los requisitos establecidos en el mismo deben interpretarse de manera estricta. En efecto, si bien la Comisión está autorizada a adoptar reglamentos de exención por categorías de ayuda para garantizar una vigilancia eficaz de las normas de la

competencia en materia de ayudas de Estado y simplificar la gestión administrativa, sin debilitar su potestad de control en ese ámbito, tales reglamentos tienen también por objeto aumentar la transparencia y la seguridad jurídica. El cumplimiento de los requisitos establecidos por esos reglamentos, incluido por lo tanto el Reglamento n.º 800/2008, permite asegurar la plena consecución de esos objetivos (sentencia de 21 de julio de 2016, *Dilly's Wellnesshotel*, C-493/14, EU:C:2016:577, apartados 37 y 38).

- 61 Tal como alegan el Gobierno estonio y la Comisión, los objetivos consistentes en garantizar una vigilancia eficaz de las normas de la competencia en materia de ayudas de Estado, en simplificar la gestión administrativa y en aumentar la transparencia y la seguridad jurídica, así como el imperativo de asegurar una aplicación coherente en la Unión de los requisitos de exención establecidos, requieren que los criterios para la aplicación de una exención sean claros y simples de aplicar por las autoridades nacionales.
- 62 A tenor del artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008, se considerará que las ayudas concedidas a pymes, contempladas por este Reglamento, tienen un efecto incentivador si, antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad, el beneficiario ha presentado una solicitud de ayuda al Estado miembro de que se trate.
- 63 A este respecto, antes de nada, del considerando 28 del mencionado Reglamento se desprende que la Comisión previó el criterio de la anterioridad de tal solicitud respecto a los trabajos del proyecto en cuestión a fin de garantizar que la ayuda es necesaria y sirve de incentivo para desarrollar nuevas actividades o nuevos proyectos y, por tanto, de excluir del ámbito de aplicación de ese Reglamento las ayudas en favor de actividades que el beneficiario llevaría a cabo por sí mismo en condiciones de mercado.
- 64 Pues bien, la anterioridad de la solicitud de ayuda con respecto al comienzo de la ejecución del proyecto de inversión constituye un criterio simple, pertinente y adecuado que permite a la Comisión presumir el efecto incentivador de la ayuda proyectada.
- 65 A continuación, de los considerandos 1, 2 y 5 y del artículo 3 del Reglamento n.º 800/2008, en particular, se desprende que la Comisión ejerció en lo sustancial, *ex ante*, mediante la adopción de dicho Reglamento, las competencias que le confiere el artículo 107 TFUE, apartado 3, respecto a todas las ayudas que satisfacen los criterios previstos en ese Reglamento, y únicamente respecto a estas.
- 66 A este respecto, del considerando 28 y del artículo 8, apartados 3 y 6, del Reglamento n.º 800/2008, en particular, resulta que incumbe a las autoridades nacionales verificar, antes de conceder una ayuda en virtud de dicho Reglamento, el respeto de los requisitos relativos al carácter incentivador de la ayuda a pymes que prevé el artículo 8, apartado 2, de ese mismo Reglamento.
- 67 Por último, de un lado, ningún elemento del Reglamento n.º 800/2008 viene a indicar que la Comisión tuviera la intención, mediante la adopción de este Reglamento, de transferir a las autoridades nacionales la tarea de verificar si existía o no un efecto incentivador real. Antes al contrario, al indicar que la totalidad de la medida de ayuda no está exenta si no concurren los requisitos enunciados en el artículo 8, apartados 2 y 3, del citado Reglamento, el apartado 6 de dicho artículo confirma que, por lo que se refiere al requisito previsto en el apartado 2 del propio artículo, el papel de tales autoridades se limita a verificar si la solicitud de ayuda ha sido presentada antes del comienzo de los trabajos del proyecto o actividad en cuestión y, por ello, si debe o no considerarse que la ayuda tiene un efecto incentivador.
- 68 De otro lado, es preciso constatar que la existencia o no de tal efecto no puede considerarse que sea un criterio claro y simple de aplicar por las autoridades nacionales, dado que, en concreto, su verificación exigirá efectuar, en cada caso, apreciaciones económicas complejas. Así pues, un criterio de esta naturaleza no satisface las exigencias identificadas en el apartado 61 de la presente sentencia.

- 69 En estas circunstancias, procede considerar que el Reglamento n.º 800/2008 confiere a las autoridades nacionales, no la misión de verificar la existencia o no de un efecto incentivador real de la ayuda en cuestión, sino la de comprobar si las solicitudes de ayuda que se les presenten cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 8 de dicho Reglamento y permiten considerar que las ayudas tienen un carácter incentivador.
- 70 Así, incumbe a las autoridades nacionales verificar, en particular, si se cumple el requisito previsto en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008, a saber, que la solicitud de ayuda ha sido presentada «antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad», y, de no ser así, la totalidad de la medida de ayuda no estará exenta, tal como prevé el apartado 6 de ese artículo.
- 71 En lo atinente a la interpretación de este requisito, la Comisión ha precisado, en el punto 38 de las Directrices, que «únicamente podrán concederse ayudas con arreglo a regímenes de ayuda cuando el beneficiario haya presentado una solicitud de ayuda y la autoridad responsable de la administración del régimen haya confirmado por escrito [...] que, en espera de una verificación detallada, el proyecto cumple en principio las condiciones de elegibilidad establecidas en el régimen antes de iniciarse los trabajos en el proyecto».
- 72 Por otro lado, dicha institución definió en el referido punto este último concepto de «inicio de los trabajos» como, «o bien el inicio de los trabajos de construcción, o bien el primer compromiso en firme para el pedido de equipos, con exclusión de los estudios previos de viabilidad».
- 73 Pues bien, tal como señaló el Abogado General en el punto 81 de sus conclusiones, esta definición, pese al carácter no vinculante de las Directrices, es pertinente porque responde a los objetivos y exigencias que se recuerdan en el apartado 61 de la presente sentencia.
- 74 De ello se infiere que, en una situación como la controvertida en el asunto principal, la misión de las autoridades nacionales se limita, en lo referente al requisito previsto en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008, a verificar si, efectivamente, el beneficiario potencial presentó su solicitud de ayuda antes de que se realizara el primer pedido de equipos mediante la formalización de un compromiso jurídicamente vinculante.
- 75 A este respecto, corresponde a las autoridades nacionales competentes, como señaló el Abogado General en el punto 82 de sus conclusiones, examinar caso por caso la naturaleza precisa de los compromisos eventualmente asumidos antes de la presentación de la solicitud de ayuda por un potencial beneficiario.
- 76 Desde este punto de vista, si bien un contrato de compraventa de equipos celebrado con la condición de que se obtenga la ayuda que ha de solicitarse puede considerarse, como sostuvieron acertadamente EAS y el Gobierno estonio en la vista ante el Tribunal de Justicia, que no es un compromiso jurídicamente vinculante, a efectos de la aplicación del artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008, no sucede lo mismo con tal compromiso incondicional, el cual debe considerarse, en principio, jurídicamente vinculante con independencia de los eventuales costes de rescisión del contrato.
- 77 En efecto, de conformidad con la concepción y los objetivos de esta disposición, consideraciones económicas como las relacionadas con los costes de rescisión no pueden tenerse en cuenta por una autoridad nacional ante un compromiso incondicional y jurídicamente vinculante.
- 78 En cuanto a la sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión (C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387), citada por el órgano jurisdiccional remitente en su petición de decisión prejudicial, es cierto que el Tribunal de Justicia indicó esencialmente, en el apartado 109 de la misma, que, en el

contexto del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra a), el carácter necesario de una ayuda para un proyecto de inversión con finalidad regional podía demostrarse sobre la base de criterios distintos al de anterioridad de la solicitud de ayuda en relación con el comienzo de la ejecución del proyecto.

- 79 Tal como alega la Comisión, una conclusión como esta no es, empero, extrapolable a la apreciación que debe efectuar una autoridad nacional en virtud del artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008, puesto que dicha institución goza de una amplia facultad de apreciación para aplicar el artículo 107 TFUE, apartado 3, cuyo ejercicio implica evaluaciones complejas de orden económico y social (sentencias de 11 de septiembre de 2008, Alemania y otros/Kronofrance, C-75/05 P y C-80/05 P, EU:C:2008:482, apartado 59, y de 8 de marzo de 2016, Grecia/Comisión, C-431/14 P, EU:C:2016:145, apartado 68).
- 80 En el presente asunto, del relato de los hechos que figura en la resolución de remisión se desprende que, el 28 de agosto de 2008, Eesti Pagar celebró un contrato de compraventa a tenor del cual se comprometía a adquirir una línea de producción de pan de molde, que ese contrato comenzó a surtir efecto tras un primer abono del 5 % del precio convenido, realizado el 3 de septiembre de 2008, que Eesti Pagar celebró, el 29 de septiembre de 2008, un contrato de *leasing* y que, a continuación, las partes en estos dos contratos celebraron, el 13 de octubre de 2008, un contrato de compraventa tripartito que produjo efectos a partir del momento de su firma.
- 81 Resulta así que —extremo que, no obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar— Eesti Pagar había asumido, antes de presentar su solicitud de ayuda el 24 de octubre de 2008, compromisos incondicionales y jurídicamente vinculantes, de modo que debía considerarse que, con independencia de la cuantía de los costes de rescisión de dichos contratos, no podía disfrutar del régimen de ayuda en cuestión en el asunto principal.
- 82 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 800/2008 debe interpretarse en el sentido de que se comienza a «trabajar en el proyecto o actividad», a efectos de dicha disposición, cuando se realiza un primer pedido de equipos destinados a ese proyecto o actividad mediante la formalización de un compromiso incondicional y jurídicamente vinculante antes de presentarse la solicitud de ayuda, con independencia de la cuantía de los eventuales costes de rescisión de tal compromiso.

*Sobre la segunda cuestión prejudicial y la segunda parte de la cuarta cuestión prejudicial, relativas a la obligación de recuperar una ayuda ilegal*

- 83 Mediante su segunda cuestión prejudicial y la segunda parte de su cuarta cuestión prejudicial, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se determine si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que incumbe a la autoridad nacional recuperar por su propia iniciativa una ayuda que ha concedido conforme al Reglamento n.º 800/2008 cuando constate posteriormente que no concurrían los requisitos establecidos por ese Reglamento, y se interroga acerca del fundamento jurídico en el que debe basarse tal recuperación cuando la ayuda ha sido cofinanciada a través de un fondo estructural.
- 84 Procede comenzar recordando que el artículo 108 TFUE, apartado 3, somete a un control preventivo los proyectos de ayudas nuevas. La prevención así dispuesta tiene por finalidad que solo se ejecuten las ayudas compatibles. Para alcanzar este objetivo, se aplaza la ejecución de un proyecto hasta que la decisión definitiva de la Comisión despeje toda duda sobre su compatibilidad (sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, apartados 25 y 26 y jurisprudencia citada).

- 85 Ya se ha recordado, en el apartado 56 de la presente sentencia, que la obligación de notificación constituye uno de los elementos fundamentales de dicho control y que los Estados miembros tienen así la obligación tanto de notificar a la Comisión toda medida tendente a instituir o a modificar una ayuda como de no ejecutar tal medida hasta que la Comisión no haya adoptado una decisión definitiva en relación con ella.
- 86 Se ha recordado también, en el apartado 59 de la presente sentencia, que solo si una medida de ayuda adoptada por un Estado miembro cumple los requisitos pertinentes previstos en el Reglamento n.º 800/2008 tal Estado miembro puede invocar la dispensa de su obligación de notificación prevista en el artículo 3 del citado Reglamento y que, a la inversa, las ayudas de Estado no cubiertas por ese Reglamento siguen estando sujetas a la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 87 Cabe colegir de lo anterior que, si se ha concedido una ayuda en virtud del Reglamento n.º 800/2008, siendo así que no se cumplieran los requisitos establecidos para poder disfrutar de una exención conforme a ese Reglamento, dicha ayuda se ha concedido incumpliendo la obligación de notificación y, por tanto, debe considerarse ilegal.
- 88 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado que la prohibición de ejecución de los proyectos de ayuda prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase, tiene efecto directo y que el carácter inmediatamente aplicable de tal prohibición alcanza a toda ayuda que haya sido ejecutada sin haber sido notificada (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 89 El Tribunal de Justicia ha deducido de ello que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales garantizar que se extraerán todas las consecuencias de la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase, conforme a su Derecho nacional, tanto en lo que atañe a la validez de los actos de ejecución como a la devolución de las ayudas económicas concedidas contraviniendo esta disposición, ya que el objeto de su misión es adoptar las medidas adecuadas para subsanar la ilegalidad de la ejecución de las ayudas, con el fin de que el beneficiario no conserve la libre disposición de estas por el tiempo que quede hasta la decisión de la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, apartados 30 y 31 y jurisprudencia citada).
- 90 Pues bien, toda disposición del Derecho de la Unión que cumpla los requisitos para tener efecto directo se impone a todas las autoridades de los Estados miembros, esto es, no solo a los órganos jurisdiccionales nacionales, sino también a todos los órganos de la Administración, incluidas las autoridades descentralizadas, por lo que estas autoridades quedan obligadas a aplicar tal disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de mayo de 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 91 En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tanto las autoridades administrativas como los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones del Derecho de la Unión, están obligados a garantizar la plena eficacia de estas disposiciones (sentencia de 14 de septiembre de 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 92 Por consiguiente, cuando una autoridad nacional constata que una ayuda que ha concedido de conformidad con el Reglamento n.º 800/2008 no cumple los requisitos establecidos para disfrutar de la exención prevista en ese Reglamento, le incumben, *mutatis mutandis*, obligaciones similares a las evocadas en el apartado 89 de la presente sentencia, entre ellas la de recuperar por su propia iniciativa la ayuda ilegalmente concedida.

- 93 Sentado lo anterior, habida cuenta no solo de las consecuencias que la recuperación de la ayuda puede entrañar para la empresa afectada, sino también de la exigencia respecto a los Estados miembros, prevista en el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo segundo, de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión, corresponde a la autoridad nacional a la que se ha dirigido una solicitud de ayuda a la que pueda resultar aplicable el Reglamento n.º 800/2008 examinar con atención, teniendo en cuenta los elementos que se le han presentado, si la ayuda solicitada satisface todos los requisitos pertinentes establecidos en el citado Reglamento y denegar tal solicitud si no cumple alguno de ellos.
- 94 En lo que atañe al fundamento jurídico de esa recuperación, de las consideraciones expuestas en los apartados 89 a 92 de la presente sentencia, en particular, resulta que el artículo 108 TFUE, apartado 3, impone a las autoridades nacionales la obligación de recuperar por su propia iniciativa las ayudas que hayan concedido, en concreto, aplicando erróneamente el Reglamento n.º 800/2008. Estas consideraciones se aplican indistintamente a las ayudas cofinanciadas a través de un fondo estructural, dado que el artículo 101 del Reglamento n.º 1083/2006 recuerda, en efecto, dicha obligación. Además, en caso de que el Reglamento n.º 2988/95 sea aplicable, su artículo 4, apartado 1, impone la misma obligación.
- 95 En atención a las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial y a la segunda parte de la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 108 TFUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que dicha disposición exige a la autoridad nacional recuperar por su propia iniciativa una ayuda que ha concedido de conformidad con el Reglamento n.º 800/2008 cuando constate posteriormente que no se cumplían los requisitos establecidos en este Reglamento.

*Sobre la tercera cuestión prejudicial, relativa al principio de protección de la confianza legítima*

- 96 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide, en lo sustancial, que se dilucide: si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que la autoridad nacional puede, al conceder una ayuda aplicando erróneamente el Reglamento n.º 800/2008, generar una confianza legítima en la regularidad de la ayuda en el beneficiario de la misma; si, en caso de respuesta afirmativa, es necesario ponderar el interés público y el interés del particular, y si es pertinente, a este respecto, la existencia o no de una decisión de la Comisión relativa a la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado interior.
- 97 Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima implica que las autoridades competentes de la Unión hayan dado al interesado garantías concretas, incondicionales y concordantes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables. En efecto, tendrá ese derecho todo justiciable al que una institución, un órgano o un organismo de la Unión, al darle garantías concretas, le haya hecho concebir esperanzas fundadas. Constituye una garantía de ese tipo, con independencia de la forma en que se comunique, la información concreta, incondicional y concordante (sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 132).
- 98 Constituye asimismo jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que, habida cuenta del carácter imperativo del control de las ayudas estatales que con arreglo al artículo 108 TFUE efectúa la Comisión, por un lado, las empresas beneficiarias de una ayuda solo podrán, en principio, confiar legítimamente en la validez de la ayuda cuando esta se conceda respetando el procedimiento que prevé dicho artículo y, por otro lado, en circunstancias normales, todo agente económico diligente debe poder comprobar si se ha respetado dicho procedimiento. En particular, cuando se ejecuta una ayuda sin notificación previa a la Comisión, de modo que es ilegal en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 3, el beneficiario de la ayuda no puede, en ese momento, confiar legítimamente en la

legalidad de la concesión de dicha ayuda (sentencias de 15 de diciembre de 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, apartado 104, y de 19 de marzo de 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, apartado 77).

- 99 Pues bien, ya se ha constatado, en los apartados 59 y 87 de la presente sentencia, que solo si una medida de ayuda adoptada por un Estado miembro cumple los requisitos pertinentes previstos en el Reglamento n.º 800/2008 tal Estado miembro está exento de su obligación de notificación y que, a la inversa, una ayuda concedida de conformidad con ese Reglamento, siendo así que no se cumplían los requisitos establecidos para beneficiarse de la misma, se ha concedido incumpléndose la obligación de notificación y debe considerarse ilegal.
- 100 Así mismo, se ha precisado, en los apartados 89 a 92 de la presente sentencia, que en tal situación incumbe tanto a los tribunales nacionales como a los órganos de la Administración de los Estados miembros garantizar que se deducen todas las consecuencias derivadas de la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase, especialmente en lo referido a la validez de los actos de ejecución y a la recuperación de las ayudas concedidas vulnerándose dicha disposición.
- 101 De lo anterior se infiere, por una parte, que no cabe considerar que una autoridad nacional que concede una ayuda de conformidad con el Reglamento n.º 800/2008 tiene competencia para adoptar una decisión definitiva por la que se concluya que no existe obligación de notificar a la Comisión la ayuda solicitada, a tenor del artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 102 En efecto, dado que la Comisión, en lo esencial, ha ejercido ella misma *ex ante*, mediante la adopción del Reglamento n.º 800/2008, las competencias que le atribuye el artículo 107 TFUE, apartado 3, con respecto a todas las ayudas que satisfacen los criterios previstos en ese Reglamento, y solamente con respecto a estas, como se ha señalado en el apartado 65 de la presente sentencia, no ha conferido ninguna facultad decisoria a las autoridades nacionales respecto al alcance de la exención de notificación, puesto que dichas autoridades se encuentran en el mismo plano que los beneficiarios potenciales de ayudas y han de cerciorarse, tal como se ha subrayado en el apartado 93 de la presente sentencia, de que sus decisiones respetan dicho Reglamento, a falta de lo cual se producirán las consecuencias recordadas en el apartado 100 de esta sentencia.
- 103 De lo anterior se deduce, por otra parte, que, cuando una autoridad nacional concede una ayuda aplicando erróneamente el Reglamento n.º 800/2008, lo hace infringiendo tanto disposiciones de este Reglamento como el artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 104 Pues bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de protección de la confianza legítima no puede invocarse en contra de un precepto preciso de un texto de Derecho de la Unión, y el comportamiento de una autoridad nacional encargada de aplicar el Derecho de la Unión que está en contradicción con este último no puede infundir, en un operador económico, la confianza legítima en que se podrá beneficiar de un trato contrario al Derecho de la Unión (sentencias de 20 de junio de 2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, apartado 52 y jurisprudencia citada, y de 7 de agosto de 2018, Ministru kabinet, C-120/17, EU:C:2018:638, apartado 52).
- 105 Se infiere de lo anterior que se excluye de entrada que, en una situación como la controvertida en el asunto principal, una autoridad nacional, como EAS, pueda haber generado en el beneficiario de una ayuda concedida erróneamente a tenor del Reglamento n.º 800/2008, como Eesti Pagar, una confianza legítima en la regularidad de dicha ayuda.
- 106 A la luz de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que una autoridad nacional no puede, al conceder una ayuda aplicando erróneamente el Reglamento n.º 800/2008, generar una confianza legítima en la regularidad de dicha ayuda en el beneficiario de esta.

*Sobre la primera parte de la cuarta cuestión prejudicial, relativa al plazo de prescripción aplicable a la recuperación de una ayuda ilegal*

- 107 Mediante la primera parte de su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se determine si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad nacional ha concedido una ayuda en virtud de un fondo estructural aplicando erróneamente el Reglamento n.º 800/2008, el plazo de prescripción aplicable a la recuperación de una ayuda ilegal es el de diez años contemplado en el artículo 15 del Reglamento n.º 659/1999, el de cuatro años que figura en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 o el previsto por el Derecho nacional aplicable.
- 108 A este respecto, de la jurisprudencia recordada en el apartado 89 de la presente sentencia resulta que, a falta de normativa de la Unión en la materia, la recuperación de la ayuda ilegal debe efectuarse conforme a las modalidades de aplicación previstas por el Derecho nacional aplicable.
- 109 En particular, contrariamente a lo que aducen los Gobiernos estonio y griego y la Comisión, no cabe aplicar a tal recuperación, ni directa ni indirectamente, ni por analogía, el plazo de diez años previsto en el artículo 15 del Reglamento n.º 659/1999.
- 110 En efecto, por una parte, como señaló el Abogado General en los puntos 149 y 152 de sus conclusiones, el Tribunal de Justicia precisó, en los apartados 34 y 35 de su sentencia de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich* (C-368/04, EU:C:2006:644), que, en la medida en que el Reglamento n.º 659/1999 contiene normas procedimentales que se aplican a todos los procedimientos administrativos en materia de ayudas de Estado pendientes ante la Comisión, este codifica y sustenta la práctica de la Comisión en materia de examen de las ayudas de Estado y no contiene ninguna disposición relativa a las facultades y obligaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales, que siguen rigiéndose por las disposiciones del Tratado, tal como las ha interpretado el Tribunal de Justicia.
- 111 Pues bien, de las consideraciones expuestas en los apartados 89 a 92 de la presente sentencia resulta que estas apreciaciones son igualmente válidas en lo que respecta a las facultades y obligaciones de las autoridades administrativas nacionales.
- 112 Por otra parte, constituye jurisprudencia reiterada que los plazos de prescripción tienen, con carácter general, la misión de garantizar la seguridad jurídica (sentencia de 13 de junio de 2013, *Unanimes y otros*, C-671/11 a C-676/11, EU:C:2013:388, apartado 31), que, para cumplir esta función, tal plazo debe fijarse por anticipado, y que el justiciable debe poder prever suficientemente cualquier aplicación «por analogía» de un plazo de prescripción (sentencia de 5 de mayo de 2011, *Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading*, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 113 Pues bien, habida cuenta de la jurisprudencia recordada en el apartado anterior, una aplicación por analogía, en circunstancias como las del asunto principal, del plazo de diez años contemplado en el artículo 15 del Reglamento n.º 659/1999 no puede considerarse que sea suficientemente previsible para un justiciable, como Eesti Pagar.
- 114 En cualquier caso, tal como señaló el Abogado General en el punto 147 de sus conclusiones, la mera circunstancia de que normas de prescripción nacionales sean en principio aplicables a la recuperación de una ayuda ilegalmente concedida, por propia iniciativa de las autoridades nacionales, no obsta a que la recuperación de esa ayuda pueda tener lugar posteriormente, en ejecución de una decisión en este sentido de la Comisión, que, cuando posee información relativa a la supuesta ilegalidad de dicha ayuda, al margen de la fuente de tal información, tras la expiración de los plazos de prescripción nacionales, mantiene la facultad de abordar, en el plazo de diez años contemplado en el artículo 15 del Reglamento n.º 659/1999, el examen de esa ayuda.

- 115 Por otro lado, en lo que respecta concretamente a las ayudas cofinanciadas a través de un fondo estructural de la Unión, como en este caso el FEDER, el Reglamento n.º 2988/95 puede aplicarse, puesto que hay intereses financieros de la Unión en juego.
- 116 En efecto, al adoptar el Reglamento n.º 2988/95, y en particular su artículo 3, apartado 1, párrafo primero, el legislador de la Unión quiso establecer una norma general de prescripción aplicable en la materia, por la cual pretendía, por una parte, definir un plazo mínimo aplicado en todos los Estados miembros y, por otra, renunciar a la posibilidad de perseguir una irregularidad que perjudicara a los intereses financieros de la Unión una vez transcurrido un período de cuatro años desde su comisión (sentencia de 22 de diciembre de 2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 117 De ello se desprende que, a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento n.º 2988/95, los Estados miembros pueden, en principio, y excepto en los sectores en que el legislador de la Unión haya establecido un plazo inferior, perseguir toda irregularidad que perjudique a los intereses financieros de la Unión en el plazo de cuatro años (sentencia de 22 de diciembre de 2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 118 A este respecto, procede destacar que, de conformidad con el artículo 1 del mencionado Reglamento, están incluidas en su ámbito de aplicación las «irregularidades» respecto del Derecho de la Unión, que se definen como toda infracción de una disposición del Derecho de la Unión correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de la Unión o a los presupuestos administrados por esta, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de la Unión, bien mediante un gasto indebido.
- 119 Por lo que se refiere más en concreto al requisito de que la violación de una disposición del Derecho de la Unión debe resultar de una acción u omisión de un agente económico, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de precisar que la regla sobre la prescripción establecida en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del citado Reglamento no es aplicable a las actuaciones emprendidas contra las irregularidades derivadas de errores de las autoridades nacionales que conceden una ventaja económica en nombre y por cuenta del presupuesto de la Unión (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 120 Dicho esto, en una situación como la controvertida en el litigio principal, incumbe antes de nada al solicitante de una ayuda cerciorarse de que cumple los requisitos previstos en el Reglamento n.º 800/2008 para poder disfrutar de una ayuda exenta en virtud de este último, de tal manera que no cabe considerar que la concesión de una ayuda con inobservancia de estos requisitos resulta exclusivamente de un error cometido por la autoridad nacional de que se trate.
- 121 Lo mismo sucede cuando dicha autoridad ha sido informada por el beneficiario de la ayuda en cuestión de las circunstancias que dan lugar a la violación de una disposición del Derecho de la Unión, puesto que tal circunstancia por sí misma carece de incidencia en la calificación de «irregularidad», en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95 (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 122 Por otro lado, la definición de «irregularidad», en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95, abarca tanto las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia, que pueden dar lugar a una sanción administrativa con arreglo al artículo 5 de dicho Reglamento, como aquellas irregularidades que, en virtud del artículo 4 del mismo Reglamento, únicamente dan lugar a la retirada de la ventaja indebidamente obtenida (sentencia de 24 de junio de 2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, apartado 33).

- 123 La realización de una irregularidad, que inicia el cómputo del plazo de prescripción, implica la concurrencia de dos requisitos, a saber, una acción u omisión de un agente económico que constituya una infracción del Derecho de la Unión, y un perjuicio, o un potencial perjuicio, al presupuesto de la Unión (sentencia de 6 de octubre de 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, apartado 24).
- 124 En circunstancias en las que se detectó la infracción del Derecho de la Unión tras la realización del perjuicio, el plazo de prescripción empieza a correr a partir de la realización de la irregularidad, es decir, a partir del momento en que tienen lugar tanto la acción o la omisión de un agente económico que constituye una infracción del Derecho de la Unión como el perjuicio al presupuesto de la Unión o a los presupuestos administrados por esta (sentencia de 6 de octubre de 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, apartado 25).
- 125 Conforme al artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento n.º 2988/95, la prescripción de las diligencias quedará interrumpida por cualquier acto, puesto en conocimiento de la persona en cuestión, que emane de la autoridad competente y destinado a instruir la irregularidad o a ejecutar la acción contra la misma.
- 126 A este respecto, del tenor literal del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento n.º 2988/95 se desprende que el concepto de «persona en cuestión» designa al operador económico del que se sospecha que ha cometido las irregularidades, que el concepto de «acto de instrucción o de ejecución de la acción» se refiere a todo acto que delimita con la suficiente precisión las operaciones sobre las que recaen las sospechas de irregularidad y que, por tanto, el requisito previsto en dicha disposición debe considerarse cumplido cuando un conjunto de elementos fácticos permite concluir que los actos de instrucción o de ejecución de la acción de que se trate han sido efectivamente puestos en conocimiento de la persona en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, apartados 36, 38 y 43).
- 127 En el presente asunto, sin perjuicio de la verificación que efectúe el órgano jurisdiccional remitente, de esta jurisprudencia resulta que el Reglamento n.º 2988/95 es aplicable a los hechos del litigio principal, que Eesti Pagar ha cometido una irregularidad en el sentido de su artículo 1, que un eventual conocimiento por parte de EAS de un pedido de equipos mediante la formalización por esta sociedad de un compromiso incondicional y jurídicamente vinculante antes de la presentación de su solicitud de ayuda no afectaría a la existencia de tal irregularidad, que el plazo de prescripción de cuatro años previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 comenzó así a correr el 10 de marzo de 2009, fecha en la que, como se ha indicado en el apartado 23 de la presente sentencia, EAS estimó la solicitud de ayuda presentada por Eesti Pagar y en que, por tanto, se causó un perjuicio al presupuesto de la Unión, y que tal plazo se interrumpió por el escrito de 22 de enero de 2013 mencionado en el apartado 24 de la presente sentencia incluso, si concurren los requisitos previstos en el apartado 126 de la presente sentencia, por el control *ex post* efectuado en diciembre de 2012 evocado en el apartado 26 de la presente sentencia.
- 128 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera parte de la cuarta cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad nacional ha concedido una ayuda en virtud de un fondo estructural aplicando erróneamente el Reglamento n.º 800/2008, el plazo de prescripción aplicable a la recuperación de la ayuda ilegal es, si se cumplen los requisitos de aplicación del Reglamento n.º 2988/95, de cuatro años, conforme al artículo 3, apartado 1, de este Reglamento, o, en su defecto, el plazo previsto por el Derecho nacional aplicable.

*Sobre la quinta cuestión prejudicial, relativa a la obligación de reclamar intereses*

- 129 Mediante su quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se elucide si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad nacional procede por su propia iniciativa a la recuperación de una ayuda que ha concedido erróneamente a tenor del Reglamento n.º 800/2008, le incumbe reclamar intereses al beneficiario de esa ayuda, y, en caso afirmativo, cuáles son las reglas aplicables al cálculo de tales intereses, en particular en lo referente al tipo de interés y al período en que se devengan.
- 130 En los apartados 99 y 100 de la presente sentencia se ha indicado que, si una ayuda ha sido concedida de conformidad con el Reglamento n.º 800/2008, siendo así que no se cumplían los requisitos establecidos para acogerse a este Reglamento, dicha ayuda debe considerarse ilegal y que, en tales circunstancias, incumbe tanto a los tribunales nacionales como a los órganos de la Administración de los Estados miembros garantizar que se deducen todas las consecuencias derivadas de la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase, especialmente en lo relativo a la validez de los actos de ejecución y la recuperación de las ayudas concedidas conculcándose esta disposición.
- 131 Por lo que se refiere a dichas consecuencias, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la consecuencia lógica de la declaración de ilegalidad de una ayuda es su supresión mediante su recuperación a fin de restablecer la situación anterior. En efecto, el objetivo principal perseguido por la recuperación de una ayuda estatal abonada ilegalmente es eliminar el falseamiento de la competencia causado por la ventaja competitiva que confiere esa ayuda. Pues bien, mediante la devolución de la ayuda, el beneficiario pierde la ventaja de que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores y queda restablecida la situación anterior al abono de la ayuda (sentencia de 8 de diciembre de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, apartados 33 y 34).
- 132 Sentado lo anterior, desde el punto de vista del beneficiario de la ayuda, la ventaja indebida consiste también en no pagar los intereses que hubiera abonado por el importe de la ayuda, si hubiera tenido que pedir prestado esa suma en el mercado, durante el tiempo que dura la ilegalidad, así como en la mejora de su posición competitiva frente a los demás operadores del mercado durante ese tiempo (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de febrero de 2008, CELF y Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, apartado 51).
- 133 Por lo tanto, en una situación como la del litigio principal y sin perjuicio de las normas de prescripción aplicables a la misma, una medida que consistiera únicamente en una obligación de recuperación sin intereses no sería idónea para remediar por completo los efectos de la ilegalidad, dado que no restablecería la situación anterior y no eliminaría enteramente el falseamiento de la competencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de febrero de 2008, CELF y Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, apartados 52 a 54, y de 8 de diciembre de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, apartados 33 y 34).
- 134 Así pues, la autoridad nacional está obligada, conforme al artículo 108 TFUE, apartado 3, a ordenar al beneficiario de la ayuda el pago de intereses por el tiempo que duró la ilegalidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de febrero de 2008, CELF y Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, apartado 52, y de 8 de diciembre de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, apartados 33 a 35).
- 135 En lo atinente a las reglas aplicables al cálculo de los intereses, de la jurisprudencia recordada en el apartado 89 de la presente sentencia resulta que, a falta de normativa de la Unión en la materia, la recuperación de la ayuda ilegal debe efectuarse de conformidad con las normas del Derecho nacional aplicable.

- 136 En particular, por las razones expuestas concretamente en los apartados 110 y 111 de la presente sentencia, ni el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 659/1999 ni los artículos 9 y 11 del Reglamento n.º 794/2004 pueden considerarse tal normativa de la Unión en la materia. En contra de lo que alegan los Gobiernos estonio y griego y la Comisión, estas disposiciones tampoco pueden, por las mismas consideraciones, aplicarse indirectamente o por analogía.
- 137 Dicho esto, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la normativa nacional aplicable no puede ser menos favorable que la correspondiente a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no debe estar articulada de tal manera que haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (sentencia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, apartado 40).
- 138 Por lo que respecta al principio de efectividad, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, así como del desarrollo y de las peculiaridades de este, ante las diversas instancias nacionales (sentencia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, apartado 41).
- 139 A este respecto, debe considerarse que el Derecho nacional no puede tener como consecuencia impedir la aplicación del Derecho de la Unión en la medida en que hiciera imposible la obligación que tienen los tribunales o autoridades nacionales de garantizar el respeto del artículo 108 TFUE, apartado 3, tercera frase (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, apartados 42 y 45).
- 140 En efecto, una norma nacional que impidiera al juez o autoridad nacional extraer todas las consecuencias de la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, tercera frase, ha de considerarse incompatible con el principio de efectividad (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, apartados 42 y 45).
- 141 En el presente asunto, de esta jurisprudencia resulta que, si bien es cierto que la recuperación de la ayuda ilegal debe efectuarse conforme a las normas del Derecho nacional aplicable, no lo es menos que el artículo 108 TFUE, apartado 3, exige que tales normas garanticen la recuperación íntegra de la ayuda ilegal y que, por tanto, se ordene en concreto al beneficiario de la misma el pago de intereses respecto a todo el período durante el que se benefició de la ayuda y a un tipo igual al que se habría aplicado si hubiese tenido que pedir prestado el importe de la ayuda en el mercado en el curso de ese período.
- 142 En atención a las consideraciones anteriores, procede responder a la quinta cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad nacional procede por su propia iniciativa a la recuperación de una ayuda que ha concedido erróneamente a tenor del Reglamento n.º 800/2008, le incumbe reclamar intereses al beneficiario de esa ayuda conforme a las normas del Derecho nacional aplicable. A este respecto, el artículo 108 TFUE, apartado 3, exige que tales normas garanticen la recuperación íntegra de la ayuda ilegal y que, por tanto, se ordene en particular al beneficiario de la ayuda el pago de los intereses correspondientes a todo el período durante el que se benefició de esa ayuda y a un tipo igual al que se habría aplicado si hubiese tenido que pedir prestado en el mercado el importe de la ayuda en el curso de ese período.

## Costas

<sup>143</sup> Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, 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 (Gran Sala) declara:

- 1) El artículo 8, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE] (Reglamento general de exención por categorías), debe interpretarse en el sentido de que se comienza a «trabajar en el proyecto o actividad», a efectos de dicha disposición, cuando se realiza un primer pedido de equipos destinados a ese proyecto o actividad mediante la formalización de un compromiso incondicional y jurídicamente vinculante antes de presentarse la solicitud de ayuda, con independencia de la cuantía de los eventuales costes de rescisión de tal compromiso.
- 2) El artículo 108 TFUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que dicha disposición exige a la autoridad nacional recuperar por su propia iniciativa una ayuda que ha concedido de conformidad con el Reglamento n.º 800/2008 cuando constate posteriormente que no se cumplían los requisitos establecidos en este Reglamento.
- 3) El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que una autoridad nacional no puede, al conceder una ayuda aplicando erróneamente el Reglamento n.º 800/2008, generar una confianza legítima en la regularidad de dicha ayuda en el beneficiario de esta.
- 4) El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad nacional ha concedido una ayuda en virtud de un fondo estructural aplicando erróneamente el Reglamento n.º 800/2008, el plazo de prescripción aplicable a la recuperación de la ayuda ilegal es, si se cumplen los requisitos de aplicación del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, de cuatro años, conforme al artículo 3, apartado 1, de este Reglamento, o, en su defecto, el plazo previsto por el Derecho nacional aplicable.
- 5) El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad nacional procede por su propia iniciativa a la recuperación de una ayuda que ha concedido erróneamente a tenor del Reglamento n.º 800/2008, le incumbe reclamar intereses al beneficiario de esa ayuda conforme a las normas del Derecho nacional aplicable. A este respecto, el artículo 108 TFUE, apartado 3, exige que tales normas garanticen la recuperación íntegra de la ayuda ilegal y que, por tanto, se ordene en particular al beneficiario de la ayuda el pago de los intereses correspondientes a todo el período durante el que se benefició de esa ayuda y a un tipo igual al que se habría aplicado si hubiese tenido que pedir prestado en el mercado el importe de la ayuda en el curso de ese período.

Firmas