

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7790 *Pleno. Sentencia 109/2014, de 26 de junio de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1750-2011. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana en relación con la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Principios de igualdad, seguridad jurídica, irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales e interdicción de la arbitrariedad; límites a los decretos-leyes: acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante y de conexión de sentido entre la situación de urgencia y las medidas ideadas para hacerle frente, consistentes en la modificación del régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica (STC 96/2014).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1750-2011, interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana, representado por la Abogada de la Generalitat Valenciana, contra la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Abogada de la Generalitat Valenciana, en representación del Consell de la Generalitat Valenciana, mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de marzo de 2011, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico por infracción de los artículos 9.2, 9.3, 14, 86, 138 y 139 de la Constitución Española.

Comienza su escrito realizando diferentes precisiones sobre cuestiones procesales, de competencia y legitimación para recurrir del Consell de la Generalitat Valenciana, para a continuación recoger los antecedentes normativos de la disposición impugnada, situándose en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, desarrollada por el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, en cuya exposición de motivos se garantizaba a los titulares de instalaciones de régimen especial una retribución razonable para sus inversiones.

Este régimen retributivo fue reformado, para las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica, por el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, aplicable a las

instalaciones del grupo b.1.1 del artículo 2 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, que obtuvieran su inscripción definitiva en el registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial, dependiente de la Dirección General de Política Energética y Minas con posterioridad al 29 de septiembre de 2008. Concretamente en su art. 11.5 establecía que «[l]a tarifa regulada que le sea de aplicación a una instalación, de acuerdo con el presente Real Decreto, se mantendrá durante un plazo máximo de veinticinco años a contar desde la fecha más tardía de las dos siguientes: la fecha de puesta en marcha o la de inscripción de la instalación en el Registro de preasignación de retribución. Dicha retribución no podrá nunca serle de aplicación con anterioridad a la fecha de inscripción en el mismo».

El Real Decreto-ley 14/2010 llevó a cabo una reforma del régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica acogidas al citado Real Decreto 661/2007, que se concretó en la disposición adicional primera, que vinculó la percepción del régimen económico primado que tuvieran reconocido a un número de horas equivalentes, que se establecieron en función de las zonas climáticas según la radiación media solar en España reguladas en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código técnico de la edificación; y la disposición transitoria segunda que fijó un límite de horas equivalentes de referencia, independientemente de su ubicación, hasta 31 de diciembre de 2013.

a) Una vez analizado el contenido de los preceptos impugnados desarrolla los motivos de impugnación, comenzando por la ausencia del presupuesto habilitante para realizar las modificaciones normativas expuestas mediante decreto-ley, que vulneraría el art. 86.1 CE, ya que sólo habilita al Gobierno para utilizar este procedimiento legislativo de urgencia cuando concurren causas de extraordinaria y urgente necesidad.

Sostiene la Abogada de la Generalitat Valenciana que en este caso se habría utilizado la figura del decreto-ley acudiendo a argumentos infundados e inconsistentes, pues no existirían las circunstancias requeridas para una acción legislativa inmediata. Además con el uso del decreto-ley se había mermado la tutela judicial efectiva impidiendo la impugnación de los preceptos de la norma que no requiere el rango de ley, pues no existió ninguna circunstancia que impidiera hacer uso de una norma reglamentaria en lugar de adoptar la decisión mediante decreto-ley. Tampoco existía urgencia, de modo que se pudo tramitar la reforma mediante real decreto, dado que el Gobierno disponía con antelación de los datos indicativos del déficit tarifario.

Por otro lado aduce que las medidas adoptadas carecen de la inmediatez necesaria en relación con las instalaciones acogidas el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, ya que sólo les resulta aplicable el nuevo régimen regulado en la disposición adicional primera a partir de 1 de enero de 2014, debido a que desde 1 de enero de 2011 hasta 31 de diciembre de 2013 se estableció un régimen transitorio, lo que asimismo evidenciaría la ausencia de urgencia.

b) La segunda tacha de inconstitucionalidad es la vulneración del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE, en su vertiente de confianza legítima, provocada porque el Real Decreto-ley 14/2010 introdujo un régimen retributivo nuevo, de forma imprevisible, del que se derivar unas pérdidas económicas para la Comunidad Valenciana en el periodo 2011-2013 que superan los 121,5 millones de euros.

Sostiene, tras citar la doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica, que la modificación operada en la Ley del sector eléctrico no respeta los límites retributivos garantizados que aseguren al menos una rentabilidad proporcionada, sino que alteran las condiciones contractuales, modificando el precio previsto por el inversor cuando acometió su inversión.

c) El tercer motivo de impugnación se refiere a la infracción de los artículos 9.2, 14, 138 y 139 CE, por afectación del principio de igualdad, debido a los desequilibrios territoriales que generó el Real Decreto-ley 14/2010.

La utilización por el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, como base del planteamiento de la retribución fotovoltaica, de una zonificación en la cual se fijan expresamente dichos valores de referencia, teniendo en cuenta la zona solar climática

donde se ubique la instalación de acuerdo con la clasificación de zonas climáticas según la radiación solar media en España, generaría una discriminación en el tratamiento de la retribución a la producción carente de justificación objetiva y razonable.

Para constatar el impacto que produciría sobre la Comunidad Valenciana el cambio de sistema retributivo operado por la norma impugnada se aporta un estudio económico, según el cual el territorio de Comunidad Valenciana quedaría dentro de las zonas climáticas III, IV y V, definidas por el Código técnico de la edificación, que se toma como referencia para el cálculo de horas equivalentes de radiación. A la luz de sus datos concluye que en la Comunidad Valenciana las pérdidas que ocasionarían las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 14/2010 impugnado sobre instalaciones fotovoltaicas, ascenderían a 121,5 millones de euros en tres años. Pero además el nuevo sistema retributivo no afectaría a todos por igual, sino que establece una distinción de trato injustificada.

Entiende que la redacción de la disposición transitoria segunda, que limita el número de horas equivalentes situándolas en 1.250, supone un agravio comparativo entre zonas climáticas, siendo la Comunidad Valenciana una de las más perjudicadas porque su producción solar media es de las mayores de España, cifrando sus pérdidas medias entre el 22 y el 29 por 100. Además la reducción de horas equivalentes penalizaría gravemente a los productores que apostaron por instalaciones de alta eficiencia y calidad de sus componentes, al no tenerse en cuenta estos criterios en los recortes.

Termina señalando que la disposición transitoria segunda infringe los principios de seguridad jurídica y confianza legítima porque su aplicación representa importantes pérdidas económicas que son desproporcionadas y quiebra las expectativas de los inversores frente a un marco normativo incentivador que se cambia antes de estar amortizada la inversión inicial.

d) En cuarto lugar, considera vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE, en conexión con el art. 86 CE, debido a la incoherencia y a la inexistencia de una mínima motivación racional.

El Real Decreto-ley 13/2010 vendría a alterar unas condiciones económicas previas que habían generado confianza en los productores y consumidores, sin realizar informes ni deliberar con agentes sociales, órganos institucionales preceptivos, etc. Con la aprobación de la disposición transitoria segunda impugnada se distorsionaría la garantía prevista para sus destinatarios en el art. 30 de la Ley 54/1997.

Denuncia también una arbitrariedad vulneradora del art. 9.3 CE, vinculada a la falta de respeto al principio de coordinación y asociado con los principios de lealtad institucional y buena fe. En concreto el Real Decreto-ley impugnado se califica de arbitrario por desconocer de forma voluntaria y reprochable la obligación de coordinarse con las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su potestad planificadora, negándoles su intervención.

e) Alega en quinto y último lugar que también resulta inconstitucional la aplicación retroactiva de la norma impugnada.

Considera que la disposición impugnada se aplica con una retroactividad que califica de grado medio. La norma habría sido imprevisible y contraria a la confianza legítima, dado que el Gobierno fomentó en 2007 y 2008 a las energías renovables garantizando una razonable seguridad a las subvenciones a la producción. El desvío en las previsiones castigaría a los productores de forma desproporcionada, como prueba de ello aporta un escrito de 22 de febrero de 2011 de la Comisión Europea dirigido al Ministro de Energía, Industria y Comercio, del cual considera que se podría concluir: la inconstitucionalidad del carácter retroactivo de la disposición impugnada; el necesario cumplimiento de los objetivos en materia de energías renovables comprometidos para 2020; la necesidad de un clima de inversión estable que genere confianza en los productores; y, finalmente, el imperativo de que los cambios no sean imprevisibles, que se dirijan hacia el futuro y no tengan carácter retroactivo.

2. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, mediante providencia de 12 de abril de 2012, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se cumplimentó en el «BOE» núm. 94, de 20 de abril de 2011).

3. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el día 14 de abril de 2011, se personó en el proceso y solicitó una prórroga de ocho días en el plazo concedido para formular alegaciones. El Pleno, por providencia de 14 de abril de 2011, acordó tenerlo por personado y conceder la prórroga solicitada.

4. Por escrito, presentado en el Registro General de este Tribunal el día 27 de abril de 2011 Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, sin formular alegaciones, dando por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por su parte mediante escrito registrado el 29 de abril de 2011, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que la citada Cámara se personaba en el procedimiento sin formular alegaciones, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

5. Mediante escrito, presentado en el Registro General de este Tribunal el día 19 de mayo de 2011, la Abogada del Estado, en la representación que ostenta compareció formulando las siguientes alegaciones.

Con carácter previo, después de centrar el objeto del recurso en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, pasa a contestar a las alegaciones de la parte recurrente.

a) Formula su primera alegación sobre el fondo referida a la existencia de presupuesto habilitante, siguiendo el mismo orden que la parte recurrente, tras aclarar que si bien el escrito del recurso señala como objeto del mismo la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010 y así lo concreta también en su súplica, su razonamiento de falta de presupuesto habilitante se refiere a la totalidad del texto normativo impugnado.

Comienza invocando la STC 18/2011, de 3 de marzo, que declaró conforme con el orden constitucional la actuación básica del Estado en materia de planificación energética y señaló que las finalidades perseguidas por la normativa básica estatal en esta materia son tanto la garantía del suministro eléctrico como el establecimiento del régimen económico del sector eléctrico. Las medidas recogidas en el Real Decreto-ley 14/2010 impugnado se adoptaron con carácter urgente para preservar ambas finalidades, en un contexto de crisis y deficiencia tarifaria.

A continuación analiza el contexto en el que se produjo la reforma enjuiciada, partiendo de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, que introdujo la liberalización en las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica, tras lo cual el creciente déficit tarifario produjo graves problemas y por ello el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptaron determinadas medidas en el sector energético y se aprobó el bono social, si bien desde su aprobación se produjeron circunstancias que tuvieron una incidencia directa sobre la previsión del déficit tarifario, como fueron el impacto de la crisis económica, la evolución del precio de los combustibles o las favorables condiciones climatológicas.

El Real Decreto-ley 14/2010 vino a corregir el desajuste estimado para el año 2010 de las liquidaciones de actividades reguladas, a preservar el impacto futuro de esta medida sobre los consumidores, a ampliar el bono social establecido con efecto de 1 de enero de 2014 y a elevar los límites máximos del déficit que se establecieron en el Real

Decreto 6/2009, para los años 2011 y 2012. Para alcanzar la eficacia de estas medidas se estimaron imprescindibles otras complementarias que afectaron también a los productores del régimen especial, que estaban en el origen de una parte importante del déficit, si bien el sector de la energía solar fotovoltaica era el único de los grandes sectores de energías renovables —eólicos, termosolares y de cogeneración— que no había llegado a un acuerdo con el fin de asegurar la solvencia y sostenibilidad del sistema eléctrico.

Una vez analizado el contexto pasa a aplicar la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante, destacando que la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad es un juicio político, que el Tribunal Constitucional controla para que no desborde lo manifiestamente razonable, que no incurra en abuso o arbitrariedad.

Considera innegable que los órganos políticos han cumplido con la exigencia formal de exteriorizar las razones de urgencia que legitiman la utilización de esta figura normativa y, al carecer del expediente de elaboración, analiza tanto la exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2010 como el debate de convalidación y concluye que las medidas impugnadas no son inadecuadas para alcanzar las finalidades perseguidas por las mismas, pudiéndose apreciar una clara correspondencia entre las medidas contenidas en las disposiciones recurridas con la situación de creciente déficit tarifario que se trata de hacer frente. Añade que la doctrina del Tribunal ha considerado legítima la utilización del Real Decreto-ley en supuestos de coyunturas económicas problemáticas para subvenir a situaciones concretas difíciles de prever y que requieran una acción normativa inmediata.

En cuanto a la carencia de inmediatez que se imputa a las medidas impugnadas responde que la aplicación de la limitación de horas equivalentes en función de las zonas climáticas resulta aplicable a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2010 para las instalaciones acogidas al Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, y su aplicación se generaliza a partir del 1 de enero de 2014. Para paliar el cambio en la retribución se estableció un breve período transitorio (2011-2013) que contribuye a mejorar la adaptación a la nueva situación.

Concluye afirmando que las circunstancias expuestas resultan suficientes para apreciar la inexistencia en el Real Decreto-ley recurrido del carácter abusivo o arbitrario que habría de fundamentar su pretendida declaración de inconstitucionalidad. No puede decirse pues que las disposiciones impugnadas quebranten el art. 86.1 CE por ausencia del necesario presupuesto habilitante para dictar disposiciones legislativas de urgencia.

b) Continúa su escrito respondiendo a la tercera alegación de la parte recurrente relativa a la vulneración de los principios de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica y de confianza legítima.

La seguridad jurídica protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta a la legislación vigente, si bien en cada caso concreto debe determinarse cuando una norma de carácter retroactivo vulnera la seguridad jurídica, en función de las circunstancias concurrentes y del grado de retroactividad. En el caso de la norma impugnada concurren claras exigencias de interés general, debido a los evidentes y esenciales intereses generales involucrados en un correcto funcionamiento del sistema eléctrico, del que depende en grado muy elevado el funcionamiento de todo el sistema económico. Pero además el art. 9.3 CE sólo prohíbe la retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y la expectativa de ingresos económicos creada a los titulares de instalaciones fotovoltaicas por el régimen económico aplicable anterior a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2010 no constituye ningún derecho incorporado al patrimonio de aquellos.

Aclara que es cierto que quienes en su día realizaron unas determinadas inversiones y pusieron en marcha unos proyectos empresariales de conformidad con unos determinados criterios de política económica y fomento de ciertas actividades que se consideraban protegibles y en el contexto de una regulación jurídica y económica determinada, no pueden verse sorprendidos hasta el punto de ver alterados los presupuestos que en su día tomaron en cuenta para realizar sus inversiones ni verse condenados a una situación de desequilibrio patrimonial y económico que las conduzca a

su desaparición o extinción. Pero ello no significa que tengan reconocido el derecho a la intangibilidad de las expectativas que libremente puedan haberse forjado ni, como es natural, a la inmutabilidad de sus perspectivas de beneficio incondicionado.

El simple hecho de que en el régimen jurídico hasta entonces vigente, el Real Decreto-ley 14/2010 introduzca las modificaciones que se traducen en una disminución de la prima a cobrar no transforma per se tales modificaciones en arbitrarias, injustificadas y vulneradoras de los derechos constitucionales.

Tampoco admite la denunciada vulneración del principio de confianza legítima que en este caso debe vincularse a la obtención de unas tasas de rentabilidad razonables con referencia al coste de dinero en el mercado de capitales (art. 30.4 de la Ley 54/1997). Y si bien puede resultar necesario en virtud del principio de confianza legítima establecer medidas transitorias de adaptación al nuevo sistema para las instalaciones ya existentes, en modo alguno llega dicha exigencia hasta el extremo de respetar el régimen anterior. Los sistemas transitorios se suelen caracterizar por una progresiva adaptación al nuevo sistema, sin que por ello pueda considerarse que la imposición de requisitos propios del nuevo régimen vulnere el principio de confianza legítima. La reducción temporal de primas de las fotovoltaicas durante los años 2011 a 2013 no es retroactiva y no pone en riesgo la viabilidad futura de las instalaciones porque se mantiene el volumen de entrada de ingresos en los próximos tres años con un flujo de caja de 2.000 millones de euros anuales que mantiene la rentabilidad razonable, compensándose la disminución de los ingresos con los tres años adicionales del derecho a cobro de tarifa. Posteriormente, a partir del cuarto año, una vez finalizado el período transitorio, a las instalaciones acogidas al Real Decreto 661/2007 se les aplicarán las mismas horas de referencia primadas que a las instalaciones acogidas al Real Decreto 1578/2008 (disposición adicional primera Real Decreto-ley 14/2010).

Concluye esta alegación señalando que la limitación de horas prevista asegura que la rentabilidad de las instalaciones se mantiene en el entorno «razonable», además de que la venta de la energía por encima de esas horas en el mercado mayorista eléctrico, permite a los productores obtener un margen adicional, que constituye una segunda garantía de que la rentabilidad se sitúa por encima del entorno «razonable». En definitiva, del cambio normativo que afecta al régimen retributivo fijado para la producción de energía eléctrica en régimen especial, que se halla en función de factores de política económica de muy diverso signo, no se deduce que no responda a las exigencias de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima que, como hemos visto, no garantizan la perpetuación de la situación existente.

c) A continuación dedica su segunda alegación a la aducida vulneración del principio de igualdad de los arts. 14, 138 y 139 CE.

Razona primero sobre la procedencia de aplicar a las instalaciones fotovoltaicas la zonificación impuesta por el Código técnico de edificación, justificando que constituye una medida específica que el Estado ha adoptado en ejercicio de sus competencias en la materia (art. 149.1.13 y 25 CE). Se trata así de un supuesto de sucesión normativa en la que el desigual tratamiento de los sometidos a uno u otro régimen es natural consecuencia de la libertad del legislador de configurar la realidad y de la necesaria evolución del ordenamiento jurídico y el art. 14 CE no impide el distinto tratamiento temporal de situaciones iguales, porque no exige que se deba dispensar un idéntico tratamiento a todos los supuestos con independencia del tiempo en que se originaron o produjeron sus efectos (SSTC 70/1983, 103/1984, 121/1984, 119/1987, 128/1989 y 88/1991).

La procedencia de aplicar la zonificación climática establecida en el Código técnico de edificación a la limitación horaria impuesta a las instalaciones fotovoltaicas en el Real Decreto-ley 14/2010, ha de partir de la consideración de que, si bien la finalidad de ambas normas es diferente, una y otra persiguen determinar la cuantificación del recurso solar a efectos de su aprovechamiento en instalaciones solares fotovoltaicas. El plan de energías renovables 2005-2010 vincula la generación eléctrica a partir de tecnología fotovoltaica a la disposición del recurso solar, estableciendo un mapa orientativo de la cantidad de energía media diaria por unidad de superficie (irradiación) en España según cinco zonas

climáticas y el Código técnico de edificación establece la obligatoriedad, para determinados edificios de incorporar sistemas de captación y transformación de energía solar por procedimientos fotovoltaicos, determinando la potencia instalada a través de una serie de parámetros entre los que se encuentra el coeficiente definido en función de la zona climática en la que se sitúe el edificio.

Concluye que no existe una discriminación constitucionalmente reprochable, ni mucho menos una absoluta carencia de razonabilidad, no resultando admisible el *tertium comparationis* que sugiere la demanda para justificar la discriminación en tanto la definición de las zonas climáticas que contiene el Código técnico de edificación tiene en cuenta, entre otros factores, la radiación solar global media diaria anual sobre superficie horizontal.

d) En cuarto y último lugar aborda el Abogado del Estado la aducida vulneración del principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos.

Considera que los datos sobre los que se apoya el Real Decreto-ley 14/2010 para adoptar las disposiciones impugnadas son indudablemente ciertos y objetivos, lo que difícilmente hace cuestionable su constitucionalidad. El sobrecoste previsto por la Comisión Nacional de Energía para el año 2010, del régimen especial asciende a 5.888 millones de euros. El peso del sector foto voltaico en los costes del sistema es especialmente elevado: este sector absorbe el 40 por 100 del sobrecoste del régimen especial, cuando sólo representa el 6 por 100 de la producción renovable y el 2 por 100 de la producción total del sistema eléctrico. En los últimos tres años, se ha producido un incremento notable en el número de horas medias de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas, lo que ha llevado asociada una rentabilidad para las instalaciones por encima de lo previsto como razonable en su régimen retributivo. A pesar de ello el sector de la energía solar fotovoltaica era el único de los grandes sectores de las energías renovables que no había llevado a cabo un esfuerzo de contribución a la sostenibilidad de nuestro sistema eléctrico. Por todo ello las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 14/2010 quedan suficientemente explicitados. No pueden tacharse de arbitrarios tales cambios normativos, la distinción de trato que suponen respecto de las instalaciones fotovoltaicas se funda en una justificación objetiva y razonable.

Finalmente sobre la conexión que hace la demanda con el principio de coordinación, que asocia con los principios de lealtad institucional y buena fe, para fundamentar la arbitrariedad denunciada no la considera admisible, dado que en ningún momento se ha suscitado en este proceso cuestión competencial alguna. No se produciría una situación de concurrencia competencial y la competencia estatal para la fijación del régimen retributivo de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial (art. 149.1.13, 14 y 25) se ha ejercitado correctamente, sin que se haya denunciado afectación de competencia autonómica alguna, de modo que la ausencia de mecanismos de coordinación no constituye argumento alguno que lleve a declarar la inconstitucionalidad.

6. Por providencia de 24 de junio de 2014 se señaló el día 26 de dicho mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por la Abogada de la Generalitat Valenciana, en representación del Consell de la Generalitat Valenciana, contra la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Los motivos de inconstitucionalidad son los siguientes: la vulneración del art.86.1 CE por ausencia de presupuesto habilitante para dictar disposiciones mediante Real Decreto-ley; la vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, así como la vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE); la vulneración del principio de igualdad del art. 14 CE, en conexión con los arts. 138 y 139 CE; y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

La Abogada del Estado propone la desestimación íntegra del recurso, al entender que los preceptos impugnados son conformes a la Constitución.

2. Comenzamos recordando que recientemente en la STC 96/2014, de 12 de junio, este Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra la disposición adicional primera, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre. El Consell de la Generalitat Valenciana interpone ahora su recurso únicamente contra la disposición transitoria segunda del mismo Real Decreto-ley 14/2010 aunque, como dijimos en la STC 96/2014, de 12 de junio, FJ 7, «las medidas adoptadas en relación con el régimen de retribución específico de la producción de energía eléctrica por las empresas fotovoltaicas, a pesar de contenerse en tres disposiciones diferentes del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, a estos efectos deben contemplarse conjuntamente, pues la disposición adicional primera fue la única que reguló el límite de horas equivalentes de funcionamiento con derecho al régimen económico primado; la disposición transitoria segunda establece una excepción a la aplicación de dicho régimen, con carácter transitorio, durante tres años, para evitar el perjuicio que produciría la aplicación inmediata del mismo a las instalaciones acogidas al régimen económico establecido en el Real decreto 661/2007; y la disposición final primera compensa el límite del régimen retributivo primado fijado en la disposición adicional primera, aumentando el plazo de percepción de la prima. Entendida así la reforma regulada en el Real Decreto-ley 14/2010 no puede acogerse el argumento de la parte recurrente consistente en que las normas impugnadas no producen efectos inmediatos, pues la disposición transitoria y la final impugnadas carecen de sentido si no se conectan con la disposición adicional primera, respecto de la cual no existen dudas sobre su inmediata aplicación».

Hecha esta aclaración nos remitimos de nuevo a la STC 96/2014, de 12 de junio, en la cual una vez valorado el alcance de las numerosas reformas legislativas sufridas por los preceptos recurridos del Real Decreto-ley 14/2010, llegábamos a la conclusión de que ninguno de ellos se encontraba vigente en el momento de resolver el recurso de inconstitucionalidad, y esto es lo mismo que sucede ahora.

En concreto señalamos en el fundamento jurídico 3 c) que «la norma que más repercusión ha tenido sobre su objeto es el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, ya que además de establecer un nuevo régimen retributivo para las instalaciones de generación de energía renovable, derogó expresamente el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, así como el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, para dicha tecnología. En definitiva perdieron su vigencia las dos normas que permitían a las empresas fotovoltaicas acogerse al régimen retributivo primado en función de su fecha de inscripción. Estos Reales Decretos eran precisamente los que regulaban los regímenes retributivos que fueron limitados por las medidas reguladas en las disposiciones del Real Decreto-ley 14/2010 objeto del presente recurso. Se instaura, por consiguiente, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio un nuevo régimen económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, y por tanto para las fotovoltaicas que ahora nos ocupan.

Finalmente la vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, ha establecido un nuevo sistema de retribuciones, que da continuidad al que había sido regulado por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, derogando ya expresamente el sistema instaurado por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre. Con la entrada en vigor de esta ley desaparece la distinción entre el régimen ordinario y el especial, y con él las disposiciones reguladoras del llamado régimen especial al que estaban sometidos los productores de las energías renovables. Por lo que aquí interesa, la disposición adicional

primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico también se deroga expresamente.»

Por otro lado, el nuevo sistema retributivo iniciado por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, y asumido por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, requería del necesario desarrollo reglamentario que también se ha llevado a cabo mediante el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, con el que cesó además la aplicación transitoria de los Reales Decretos 661/2007 y 1578/2008.

Todo ello nos llevó a concluir que ninguna de las disposiciones impugnadas se encontraba en vigor en el momento de resolver el recurso interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y lo mismo es trasladable al presente recurso de inconstitucionalidad.

La pérdida de la vigencia de la norma impugnada, como dijimos entre otras en la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3, hace que «care[zca] de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, "pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad" (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 385/1993, FJ 2)», no obstante pervive el objeto del presente recurso por lo que hace a la alegada vulneración del art. 86.1 CE por el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, y ello por aplicación de una reiterada doctrina recogida en la STC 155/2005, FJ 2, en virtud de la cual «la Constitución únicamente admite la legislación de urgencia bajo condiciones cuya inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad, sin que los efectos derogatorios de la legislación sobrevinida o los convalidantes de la asunción del decreto-ley por el Congreso de los Diputados puedan corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable, pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el Decreto-ley y su convalidación o su conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podrá materialmente pronunciarse».

3. Pues bien, la STC 96/2014, de 12 de junio, en sus fundamentos jurídicos 6 y 7 entró a conocer sobre la tacha de inconstitucionalidad relativa a la vulneración del art. 86.1 CE, por no concurrir el presupuesto habilitante del real decreto-ley para su utilización como instrumento normativo.

Para ello se detuvo en el análisis de dos elementos, la presentación explícita y razonada de los motivos que se tuvieron en cuenta por el Gobierno en su aprobación (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; y 1/2012, de 13 de enero, FJ 7), y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; y 1/2012, de 13 de enero, FJ 7). Concretamente en el fundamento jurídico 7 de la STC 96/2014, de 12 de junio, se pronunció en los siguientes términos: «la situación de urgencia aparece expresamente justificada en el preámbulo del Real Decreto-ley así como en el debate parlamentario de convalidación del mismo. En ambos casos coinciden las razones que motivaron la adopción de la medida, que son por un lado la situación de crisis económica en 2010, que había repercutido en una caída imprevista de la demanda de energía eléctrica, junto al incremento general de costes, que provocó un aumento imprevisto del déficit tarifario. De otro lado la existencia de un régimen retributivo especial, que no se fijó mediante el precio de mercado, sino que tiene como finalidad garantizar una rentabilidad suficiente, que tuvo también una cierta incidencia en déficit tarifario.

En definitiva no puede excluirse que una medida que tiene por objeto establecer un límite en la retribución de un sector productor de energía, como es el fotovoltaico, pueda contribuir a minorar el mencionado déficit tarifario. A ello hay que añadir que la política de

reducción del déficit mediante la disminución de la retribución de las empresas del sector no afectó sólo a las fotovoltaicas, sino que tuvo efectos sobre todos los productores, tanto de régimen general como especial.

El Gobierno, por consiguiente, haciendo uso de sus competencias en materia de política económica, adoptó una medida, dentro del ámbito de la política energética, que limitó la retribución de las empresas acogidas al régimen especial orientándose en criterios de interés general.

Este Tribunal ha reconocido, con la perspectiva del art. 86.1 CE, la relevancia de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético (SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 6; 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2 y 39/2013, de 14 de febrero). Así, en la STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 8, señalábamos con relación a la concurrencia del presupuesto habilitante para la utilización de un real decreto-ley que «la importancia del sector energético para el desarrollo de la actividad económica en general determina que su ordenación, introduciendo reformas en el mismo a fin de mejorar el funcionamiento de los distintos subsectores que lo integran, sea susceptible de constituir una necesidad cuya valoración entra dentro del ámbito de atribuciones que corresponde al Gobierno, al que corresponde apreciar cual es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar sus decisiones en este caso dirigidas a introducir un mayor grado de liberalización de las actividades en el sector petrolero, circunstancia que puede hacer necesaria la aprobación de disposiciones legislativas provisionales y de eficacia inmediata como las contenidas en un decreto-ley excluyendo que se trate de un uso abusivo o arbitrario de dicha facultad» (STC 170/2012, FJ 6). Este último pronunciamiento se realizó con relación a unas disposiciones cuya finalidad era la liberalización de las actividades en el subsector del petróleo, pero el mismo criterio se aplicó en la STC 39/2013, de 14 de febrero, a las medidas incluidas en el Real Decreto-ley 4/2006, de 24 de febrero, por el que se modifican las funciones de la Comisión Nacional de Energía, dirigida a extender la autorización administrativa a ciertas operaciones de concentración, y por ello también se puede aplicar ahora al Real Decreto-ley 14/2010, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

Ciertamente no es competencia del Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la mayor o menor oportunidad técnica o acierto de las medidas concretas que en el mismo se establecen, sino que se trata de una cuestión que forma parte de la política económica competencia del Gobierno. Tampoco le corresponde al Tribunal Constitucional determinar en qué medida el régimen especial primado pueda repercutir sobre el déficit tarifario, sino que basta con constatar que al menos una parte del mencionado déficit se genera por la existencia de un sistema de primas, y que la fórmula adoptada de establecer límites dentro del sistema retributivo, en este caso mediante la fijación de un número máximo de horas con derecho a prima en función de las zonas climáticas, es una medida apta para repercutir sobre el objetivo de reducción de dicho déficit de tarifa».

Dicho lo anterior no cabe sino concluir, al igual que hizo el fundamento jurídico 7 de la STC 96/2014, de 12 de junio, que el Gobierno ha aportado una justificación suficiente, que permite apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE, y que las medidas incluidas en dicho Decreto-ley guardan una clara conexión de sentido con respecto a la situación de urgencia económica definida por aquél, que resulta constatable a la luz de los datos que se reflejan tanto en la exposición de motivos como en el debate de convalidación del Decreto-ley impugnado, todo lo cual lleva a desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad por este motivo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad número 1750-2011 formulado contra la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de junio de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.