

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7499 *Pleno. Sentencia 106/2015, de 28 de mayo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 6084-2012. Interpuesto por el Gobierno de Canarias respecto del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. Límites de los decretos-leyes y principio de seguridad jurídica: pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso, constitucionalidad de las disposiciones subsistentes (STC 48/2015).*

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 José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6084-2012 interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 29 de octubre de 2012, la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

El recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

La representación procesal del Gobierno de Canarias señala que demanda una declaración de inconstitucionalidad por omisión en la medida que el Real Decreto-ley 1/2012 desconoce las circunstancias del hecho insular en la regulación del régimen energético, omitiendo todo reconocimiento normativo de las singularidades del archipiélago canario en relación con el mercado de la electricidad, reconocimiento que deriva del art. 138.1 CE y, de forma específica, de las competencias de esa Comunidad Autónoma establecidas en los artículos 30.26, 31.4 y 32.9 del Estatuto de Autonomía de Canarias. En el caso concreto

de las energías renovables, esas singularidades se traducirían en una regulación específica para Canarias que ha sido dejada sin efecto por la norma impugnada, en la medida en que suprime los incentivos económicos para las nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energías renovables y residuos. Con ello, a juicio de la demanda, el legislador de urgencia se aparta de la tradición legislativa de respeto con el reconocimiento de las singularidades derivadas del hecho insular. En relación con el objeto del recurso, reitera que reclama una inconstitucionalidad por omisión, «por no haber reconocido las singularidades del archipiélago canario en relación con el mercado de la electricidad, sin la pretensión añadida de su declaración de nulidad, sin perjuicio de que, no obstante, instemos la nulidad de su disposición derogatoria única, al no haber dejado a salvo la normativa anterior para ser aplicada en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias». A tales efectos, alude a la doctrina constitucional de las SSTC 45/1989, 96/1999 y 155/2005.

Tras estas consideraciones previas, la demanda analiza los motivos de inconstitucionalidad en los que, a su juicio, incurre el Real Decreto-ley 1/2012. Comienza por la vulneración de las competencias autonómicas en relación con el régimen minero y energético (arts. 30.26 y 32.9 del Estatuto de Autonomía) y la planificación de la actividad económica regional (art. 31.4), la vulneración de las circunstancias derivadas del hecho insular y la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Indica al respecto que, en primer lugar, que el objetivo de reducción del déficit tarifario no se consigue en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, a la vista de que los datos objetivos evidencian que el coste de las energías renovables en Canarias es netamente inferior al de la convencional, de modo que en la Comunidad Autónoma podría presionarse al alza el déficit tarifario, ya que el coste de producción de energía eléctrica en régimen ordinario es superior en Canarias a la media nacional. Para reducir ese coste hubiera debido incentivarse la producción de energías renovables, lo que «posibilitaría la entrada de nuevos operadores en la actividad de producción de energía eléctrica en la Comunidad Autónoma Canaria que estimularía la competencia y reduciría el coste del suministro de energía eléctrica en su territorio con la consecuencia del impacto favorable en el conjunto del sistema eléctrico». Por eso, a juicio de la demanda, la norma es arbitraria pues va a conseguir en Canarias el efecto contrario al perseguido y el Gobierno era plenamente consciente de que se iba a producir ese efecto. Concluye la demanda esta alegación señalando que «se trata a Canarias igual que al resto de las comunidades autónomas, pero en este aspecto Canarias no es igual y, si hay que tratar igual a los iguales, contraviene el principio de igualdad tratar igual a los que no son iguales, a los desiguales, sin justificación alguna, en una actuación que vulnera los principios de interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE y de igualdad del artículo 14 CE».

La Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias alega, a continuación, que la norma tiene una incidencia negativa en la actividad económica regional, desconociendo la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para su ordenación y planificación. Argumenta que, según la documentación que acompaña a la demanda, la entrada en vigor del Real Decreto-ley 1/2012 implica pérdidas significativas de inversión en Canarias, así como un sobrecoste en el parque de generación en los sistemas eléctricos insulares, lo que también se traduce en pérdida de puestos de trabajo.

En cuanto al desconocimiento de las singularidades del sector eléctrico canario, señala que, hasta la fecha, la propia legislación estatal ha reconocido estas peculiaridades, examinadas en la STC 18/2011, de manera que el Estado está competencialmente habilitado para establecer una «regulación singular que atiende a una finalidad estratégica, la de garantizar que, al igual que se establece para el sistema eléctrico peninsular, también en los territorios insulares y extrapeninsulares se realice el suministro de energía eléctrica a los consumidores en condiciones de calidad, fiabilidad y seguridad y al menor coste posible», finalidad que supone un condicionante para la legislación básica. El hecho de que los costes de la energía renovable en Canarias sean menores que los de la energía convencional «priva de cualquier fundamento a una regulación básica que, desviándose

de su objetivo constitucional y estatutario, dispense un tratamiento que imponga un suministro eléctrico en Canarias con mayores costes y que por tanto presionaría al alza la tarifa que han de afrontar todos los consumidores, con evidente perjuicio del potencial de desarrollo de la Comunidad Autónoma». Por eso la demanda aprecia que «el Real Decreto-ley que se recurre, en cuanto a su vocación de aplicación uniforme a todo el territorio nacional, sin excepción, carece de justificación objetiva al extender aquella regulación básica a un supuesto particular, el que afecta al ámbito territorial de Canarias que por sus propias características no se asemeja al resto del territorio peninsular».

La demanda concluye su argumentación denunciando la vulneración del art. 86.1 CE en los términos siguientes: «el Real Decreto-ley incumple los requisitos exigidos por el artículo 86 CE, no ya sólo porque no sea posible encuadrar en la extraordinaria y urgente necesidad que impone el precepto, con vocación principalmente circunstancial o coyuntural, una normativa de carácter estructural y permanente como es la normativa básica, sino porque en este caso la necesidad está justificada por el objetivo de reducción del déficit tarifario, objetivo que en Canarias no se alcanza al discurrir el efecto de la disposición justamente en la dirección contraria, incrementando los costes de prestación del suministro eléctrico y, por tanto, incrementando el déficit tarifario».

2. Por providencia de 13 de noviembre de 2012 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 19 de noviembre de 2012, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 20 de noviembre de 2012.

4. El día 23 de noviembre de 2012 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 28 de noviembre de 2012.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 20 de diciembre de 2012.

La Abogacía del Estado, presentado el objeto del recurso de inconstitucionalidad, alude en primer lugar a la singularidad del sector eléctrico canario y su reflejo en la legislación estatal y en la doctrina constitucional. Así, cita la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, de la que se deriva el establecimiento de un régimen económico único para todo el territorio nacional, que, sin embargo, no prescinde totalmente de las especialidades derivadas de la insularidad, lo que se traduce en el establecimiento, en los términos del art. 12 de la Ley 54/1997 (declarado básico en la STC 18/2011), de una reglamentación especial para los sistemas eléctricos extrapeninsulares, en el que los costes del mismo se financian con cargo a los del conjunto del sistema. Menciona a continuación la doctrina constitucional sobre los títulos competenciales estatales establecida en las SSTC 18/2011 y 148/2011. En el caso concreto de las energías renovables el ejercicio de las competencias estatales, se traduce en la obtención de una rentabilidad razonable con referencia al coste del dinero en el mercado de capitales, fijándose un límite mínimo para tal retribución. Señala además que la doctrina constitucional citada faculta al Estado para consignar las previsiones necesarias que permitan instaurar un régimen económico único en todo el territorio nacional, de forma que se garantice el suministro de energía eléctrica con seguridad y al menor precio posible. Las medidas contenidas en la norma impugnada se han adoptado para preservar ambas facultades en

un contexto de crisis y deficiencia tarifaria. Sus previsiones no son, a juicio del Abogado del Estado, incompatibles con las peculiaridades derivadas del carácter aislado de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, sin que dicha adaptación de la norma básica estatal resulte obligatoria. El aislamiento físico del sistema insular no procede que se traduzca en uno económico, pues no cabe olvidar que los consumidores peninsulares continúan compensando el extracoste de generación motivado por su condición extrapeninsular. La posibilidad de atender a las singularidades de los territorios insulares y extrapeninsulares que contempla la normativa estatal no impide al Estado, tras valorar la concurrencia de las exigencias de interés general para alcanzar el correcto funcionamiento del sistema económico, adoptar medidas de naturaleza económica que sean de aplicación en todo el territorio español, lo que se refleja en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

En segundo lugar, niega la existencia de infracción del art. 86.1 CE, por falta de presupuesto habilitante. Sostiene que los motivos de urgencia que legitiman la utilización del real decreto-ley han sido adecuadamente expuestos y, además, justifican la decisión de acudir al decreto-ley. Ante todo por cuanto, en el marco de la crisis económica, de la que dan fe distintos informes del Banco de España (años 2008 a 2011), que se citan, el déficit tarifario del sistema eléctrico al que se refiere la exposición de motivos del Real Decreto-ley 1/2012 se constituye en un problema que afecta a la sostenibilidad económica del sistema. Asimismo se afirma que las primas de régimen especial que pretende limitar el Real Decreto-ley 1/2012 no son ajenas a la gravedad del incremento del déficit tarifario o déficit estructural de ingresos de actividades reguladas, que aumenta exponencialmente desde el año 2004.

En este contexto, el Abogado del Estado asume que la urgencia de la medida se justifica en la exposición de motivos del Real Decreto-ley al afirmarse que «en este momento se encuentran pendientes de resolución las cuatro convocatorias de pre-asignación fotovoltaica correspondientes al año 2012, por una potencia cercana a los 550 MW. En efecto, la inevitable dilación en el tiempo de la adopción de esta medida que supondría su tramitación por el cauce normativo ordinario determinaría, inevitablemente, la entrada en el sistema de 550 MW fotovoltaicos adicionales y el riesgo de un efecto llamada para aquellas tecnologías cuyos objetivos no han sido cubiertos: Cogeneración, biomasa, biogás, hidráulica y residuos». Las anteriores afirmaciones se completan con la alegación de la existencia de un fuerte desequilibrio entre oferta y demanda de energía, habiendo sido superados con creces los objetivos del Plan de energías renovables 2005 2010, de modo que es apreciable un exceso de potencia instalada, lo que incide negativamente en el incremento del déficit porque las previsiones de costes, en parte asociadas al sistema de primas, no quedan cubiertas con los ingresos previstos; ello frena el ritmo de crecimiento de la acumulación de ese déficit, contribuyendo a dar solución al déficit que ya se ha venido acopiando. El informe de la Comisión Nacional de Energía, que igualmente se cita, estima que, de no haberse adoptado medida alguna, hubiera sido necesario incrementar los peajes (precio de la electricidad) en torno a un 10 por 100 entre el año 2012 y el 2015, lo cual sería difícilmente sostenible para los consumidores y no financiaría la totalidad del déficit acumulado.

A partir de lo anterior, el Abogado del Estado contesta a los argumentos de la demanda afirmando que nada impide que el Real Decreto-ley incorpore normativa de carácter estructural y permanente. Descarta también la alegación de que la norma, en su aplicación a Canarias, no contribuye al objetivo de reducción del déficit tarifario. A su juicio, la suspensión del régimen primado en todo el territorio nacional constituye una medida específica del régimen económico del sector eléctrico que el Estado ha adoptado, con suficiente motivación técnica, para conseguir una congelación del sobrecoste del régimen especial a partir de 2013 y así garantizar la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico nacional.

El Abogado del Estado responde por último a las alegaciones relacionadas con la vulneración de las competencias autonómicas en relación con el régimen minero y energético y con la planificación de la actividad económica regional, así como sobre la

violación del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y del principio de igualdad del art. 14 CE. En cuanto a la vulneración competencial recuerda que las competencias autonómicas se encuentran limitadas por las estatales en relación con el sector eléctrico ex arts. 149.1.13 y 25 CE, que, en el presente caso, se hallan plenamente justificadas por su trascendencia para el desarrollo del país. En este caso, la competencia estatal para la fijación del régimen retributivo de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial se ha ejercitado correctamente, sin que se haya producido afectación a competencia autonómica alguna por desconocimiento de la singularidad canaria. Por otra parte, respecto a la denuncia de que la regulación no es adecuada para Canarias, señala que el hecho de que el recurrente discrepe del nuevo régimen, no lo transforma en arbitrario ni carente de motivación, pues se trata de un mero supuesto de sucesión normativa, en el que el desigual tratamiento derivado de uno u otro régimen es una consecuencia natural de la libertad del legislador de configurar la realidad y de la necesaria evolución del ordenamiento jurídico. Sostiene que la demanda no se refiere a la arbitrariedad constitucionalmente proscrita, sino a un juicio particular sobre la oportunidad de la norma en su aplicación a Canarias. Alega también que el derecho a la igualdad no puede ser invocado por unas Comunidades Autónomas frente a otras, añadiendo que carecería de justificación excepcionar a Canarias. En cuanto a la incidencia de la norma sobre el sector canario, el Abogado del Estado destaca que se trata de una actividad regulada en la que no existe un derecho a la intangibilidad de lo que eran meras expectativas de retribución, sin perjuicio de indicar que la norma no afecta a derechos consolidados, sino a derechos futuros o esperados, sin que tampoco genere dudas en sus destinatarios sobre su ámbito de aplicación, sobre el presupuesto de hecho al que se aplica, ni sobre sus consecuencias jurídicas.

6. Por providencia de 26 de mayo de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debe resolverse el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

La norma impugnada suprime los incentivos económicos para las nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial y para las nuevas instalaciones en régimen ordinario de tecnologías asimilables a las incluidas en el régimen especial (art. 1.1 del Real Decreto-ley 1/2012), y suspende los procedimientos de preasignación de retribución para el otorgamiento del régimen económico primado, estableciendo en el art. 2.2 algunas particularidades en relación con los procedimientos de inscripción no conclusos, por silencio administrativo y en relación con las instalaciones no realizadas a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Gobierno de Canarias reclama la declaración de lo que se califica de inconstitucional por omisión, dado que la norma no habría tenido en cuenta las singularidades del archipiélago canario en relación con el mercado de la electricidad. La única excepción a este planteamiento procesal la constituye la disposición derogatoria, en cuanto que la misma deja sin efecto la reglamentación específica que había dado respuesta a las particularidades de Canarias y sería, por ello, inconstitucional y nula. En cuanto a los motivos sustantivos alegados, se centran: (i) en primer lugar, en lo que se considera arbitrariedad del legislador, vedada por el art. 9.3 CE, por cuanto se entiende que el objetivo de reducción del déficit tarifario que la norma dice perseguir no se va a conseguir en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; (ii) por otra parte alega que las medidas contenidas en la norma impugnada van a tener una incidencia negativa en la actividad económica regional con la consiguiente afectación de

la competencia autonómica de ordenación y planificación de la economía regional; (iii) en tercer lugar se reprocha a la norma impugnada que haya desconocido las singularidades del sector eléctrico canario, en cuanto que no ha introducido las modulaciones o adaptaciones que serían necesarias para atender las peculiaridades del sistema eléctrico insular, vulnerando con ello el reconocimiento del hecho insular que deriva del art. 138.1 CE y del art. 32.9 del Estatuto de Autonomía de Canarias, y (iv) por último, se denuncia la infracción del art. 86.1 CE, pues no concurría la situación de extraordinaria y urgente necesidad para modificar normativa básica, que ha de tener un carácter estructural y permanente, y tampoco se alcanzaría en Canarias la finalidad de reducción del déficit tarifario que se dice perseguir.

El Abogado del Estado ha defendido que las competencias estatales sobre el sector eléctrico y, en particular, sobre su régimen económico, habilitan para dictar la regulación cuestionada. Igualmente ha descartado la vulneración del art. 86.1 CE, apreciando la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, explicitada tanto en el preámbulo de la norma como en el debate de convalidación, así como la del art. 9.3 CE, por entender que se trata de un supuesto de sucesión normativa en el que se introducen modificaciones en el régimen anteriormente vigente.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso, se debe atender a la cuestión de la incidencia que modificaciones normativas posteriores a la interposición del recurso hayan podido tener sobre su pervivencia.

A este respecto, la STC 48/2015, de 5 de marzo (FJ 2), da cuenta de las seis normas que, tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 1/2012, se han referido también al régimen primado de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos, concluyendo, tras su examen, que, pese a que ninguna de ellas deroga expresamente el Real Decreto-ley 1/2012, la norma recurrida, en tanto en cuanto hace referencia a un régimen económico primado que ya no se encuentra vigente, no se encuentra materialmente en vigor, conforme estableció la STC 183/2014, de 6 de noviembre, con fundamento en la anterior STC 96/2014, de 12 de junio, al considerar que había sido sustituida por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, y sus disposiciones de desarrollo.

La STC 96/2014, de 2 de junio, FJ 2 expone los criterios de la doctrina de este Tribunal respecto a la pérdida de objeto en los recursos de inconstitucionalidad. Tras señalar que la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es que la derogación de la norma impugnada extingue su objeto, indica que no cabe dar una respuesta unívoca a esta cuestión, ya que, citando la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3, señala que «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado "habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)" (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece 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). Por idéntica razón, para excluir "toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar", puede resultar útil —conveniente— su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 160/1987, FJ 6; 385/1993, FJ 2)».

Esta regla general conoce, no obstante, excepciones. Así, la denunciada vulneración del art. 86.1 CE no se ve afectada por el anterior criterio, ya que, en ese caso, la derogación de la norma no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas

impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [por todas, STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 c)]. En segundo lugar, cuando lo que se discute en realidad es una controversia competencial, el Tribunal habrá de pronunciarnos sobre su titularidad en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva [por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)]. Esta circunstancia exige analizar si pervive la controversia competencial trabada sobre alguno de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad, tomando en consideración a este efecto la normativa que sustituyó a la impugnada.

De acuerdo con los anteriores criterios, se examinarán las modificaciones anteriores para ver en qué medida perviven las tachas de inconstitucionalidad que les formula la demanda. Es claro que no pervive la tacha vinculada a la infracción del art. 9.3 CE, conclusión, por lo demás, ya alcanzada en la STC 48/2015, FJ 2. En cuanto al conjunto de vulneraciones competenciales que se imputan a la norma, resulta que todas ellas se basan en que la regulación impugnada desconoce las circunstancias del hecho insular, omitiendo todo reconocimiento normativo de las singularidades del archipiélago canario en relación con el mercado de la electricidad, pues esa es la consecuencia que derivaría de la uniformidad dispuesta en el Real Decreto-ley 1/2012. Por ello, a los efectos de determinar la pervivencia de la controversia, debe comprobarse si las normas que han sustituido a la aquí impugnada incurrían en esa misma omisión en la que se basan todos los reproches competenciales que se formulan en la demanda.

Así hemos de acudir a la citada Ley 24/2013, que suprime el régimen especial primado de las tecnologías de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, estableciendo para éstas una regulación análoga a la del resto de tecnologías que se integran en el mercado, sin perjuicio que se establezcan algunas consideraciones singulares. La citada Ley establece, en suma, que el sistema de primas se sustituye por uno de retribución regulada, también denominado de retribución específica complementaria o régimen retributivo específico. En relación con los denominados sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares, el art. 10 prevé la posibilidad de que las actividades para el suministro de energía eléctrica que se desarrollen en dichos sistemas eléctricos sean objeto de una reglamentación singular, que atenderá a las especificidades derivadas de su ubicación territorial y de su carácter aislado, previo informe de las Comunidades Autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla afectadas, reglamentación en la que incluye «el fomento de energías renovables cuando sean técnicamente asumibles y supongan una reducción de costes del sistema en los términos previstos en el artículo 14». En ese marco, el art. 14.4 de la Ley 24/2013 prevé la fijación de parámetros de retribución de las actividades de transporte, distribución, producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos con régimen retributivo específico y producción en los sistemas eléctricos no peninsulares con régimen retributivo adicional, teniendo en cuenta la situación cíclica de la economía, de la demanda eléctrica y la rentabilidad adecuada para estas actividades por períodos regulatorios que tendrán una vigencia de seis años. Igualmente los apartados 5 y 6 de ese mismo art. 14 hacen alusión a la posible retribución adicional para la actividad de producción de energía eléctrica desarrollada en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares. Además, el art. 14.7 de esta misma norma legal prevé la posibilidad, con carácter excepcional, de establecer nuevos regímenes retributivos específicos para fomentar la producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, cuando exista una obligación de cumplimiento de objetivos energéticos derivados de directivas europeas u otras normas del Derecho de la Unión Europea, o cuando su introducción suponga una reducción del coste energético y de la dependencia energética exterior, régimen en el que se prevén distintas especificidades aplicables a los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares.

En desarrollo de las previsiones de la Ley 24/2013, se ha dictado 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. El art. 11.8 de dicha norma dispone que «excepcionalmente el régimen retributivo podrá incorporar un

incentivo a la inversión para aquellas instalaciones de determinadas tecnologías situadas en sistemas eléctricos aislados de los territorios no peninsulares cuando supongan una reducción global del coste de generación en dichos sistemas, según lo establecido en el artículo 18» este precepto, a su vez, regula el denominado incentivo a la inversión por reducción del coste de generación que podrán percibir instalaciones de aquellas tecnologías susceptibles de ser instaladas en los sistemas eléctricos aislados de los territorios no peninsulares. Asimismo, la disposición adicional quinta, en desarrollo del art. 14.7 de la Ley 24/2013, prevé el establecimiento de un régimen retributivo específico para nuevas instalaciones eólicas y fotovoltaicas y las modificaciones de las existentes en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares. Dicha disposición adicional quinta ha sido desarrollada por la Orden IET/1459/2014, de 1 de agosto, que aprueba los parámetros retributivos y establece el mecanismo de asignación del régimen retributivo específico para nuevas instalaciones eólicas y fotovoltaicas en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares, norma que incluye una disposición adicional sexta referida específicamente a las instalaciones eólicas en el sistema eléctrico canario.

Del panorama normativo que sumariamente se ha expuesto puede llegarse a la conclusión de que las normas actualmente vigentes ya no plantean el problema competencial suscitado, centrado en la falta de un régimen específico y diferenciado para Canarias respecto a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos. Las normas citadas contemplan, de diversos modos, la diferente situación de los denominados sistemas eléctricos no peninsulares. La consecuencia de lo anterior es que han desaparecido sobrevenidamente las tachas competenciales que se planteaban en el presente recurso, centradas todas ellas en la falta de un tratamiento diferenciado que, en forma de diversas regulaciones singulares, es posible encontrar en la normativa actualmente vigente.

En suma, recapitulando cuanto hemos expuesto acerca del objeto del recurso y su pervivencia, resulta que debemos pronunciarnos únicamente acerca de la vulneración del art. 86.1 CE por falta de presupuesto habilitante que se reprocha a la totalidad del Real Decreto-ley 1/2012.

3. Esta tacha de inconstitucionalidad ha de reputarse resuelta aplicando la doctrina de la ya citada STC 48/2015, FJ 5, en la que este Tribunal consideró, por remisión a la STC 183/2014, FJ 6, que «con la motivación aportada en la exposición de motivos de la norma, en el debate de convalidación del Decreto-ley, y en la memoria de impacto normativo del Real Decreto-ley, debe darse por satisfecho el requisito de que se hayan explicado las razones de extraordinaria y urgente necesidad que han motivado la suspensión, mediante Real Decreto-ley, del sistema de asignación de incentivos económicos para las instalaciones de producción eléctrica de régimen especial, así como de inscripción de las mismas en el registro de pre-asignación de retribución». Lo mismo sucedía con el requisito de la conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de urgencia a la que se pretende atender con su aprobación. En el fundamento jurídico 6 de la referida STC 48/2015, concluimos que «el propósito de la norma es evitar el incremento del gasto dedicado a la financiación del sistema primado, derivado de la incorporación de nuevas instalaciones a dicho sistema, para, a partir de ahí, propiciar la reducción del déficit estructural del sector eléctrico. Esto es, el Real Decreto-ley minimiza el riesgo de eventuales desviaciones al alza del déficit, lo que, como dijimos en la STC 183/2014, constituye una situación susceptible de ser abordada mediante la legislación de urgencia, constatándose una evidente conexión entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas para hacerle frente».

La conclusión ya alcanzada en la STC 48/2015 no puede verse desvirtuada por las alegaciones de la representación procesal del Gobierno de Canarias. Por un lado, ningún impedimento existe a la posibilidad de modificar las bases mediante la legislación de urgencia, dada la tradicional aceptación de que los decretos-leyes pueden contener normas básicas dictadas en ejercicio de las competencias estatales (por todas, STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 9 y doctrina allí citada). Por otro, la queja relacionada con el efecto que la norma iba a producir en Canarias expresa la legítima discrepancia con la

medida adoptada por el Gobierno pero, en cuanto tal, no puede ser apreciada por este Tribunal pues, como recuerda la STC 47/2015, de 5 de marzo, FJ 3, con cita de doctrina anterior, «en cuanto a la configuración de nuestro cometido en relación con los decretos-leyes, hemos afirmado que el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno».

Procede, por tanto, desestimar el recurso en este punto.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, en lo que se refiere a la vulneración de los arts. 9.3 y 138.1 CE así como de los arts. 30.26, 31.4 y 32.9 del Estatuto de Autonomía de Canarias, por parte del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de pre-asignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de mayo de dos mil quince.–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.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.