|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 105/2016 |
| Fecha | de 10 de mayo de 2016 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, 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 Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 36-2016 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 36-2016 |
| Fallo | Levantar la suspensión del art. 20 bis de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia, redactado por el apartado 12 del artículo único de la Ley 11/2015, de 30 de marzo. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 5 de enero de 2016, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 12 del artículo único de la Ley 11/2015, de 30 de marzo, que adiciona un art. 20 bis a la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE y el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se produjese la suspensión del precepto legal impugnado.

2. Por providencia de 19 de enero de 2016 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y a la Asamblea Regional de Murcia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 26 de enero de 2016, el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de Murcia, comparece en el proceso y solicita que se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más, petición a la que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de 27 de enero de 2016.

4. Por escritos registrados en el Tribunal Constitucional el 29 de enero y el 5 de febrero de 2016, respectivamente, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunican el acuerdo de la Mesa de sus respectivas Cámaras de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica manifestación efectuó la Presidenta de la Asamblea Regional de Murcia, mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 5 de febrero de 2016.

5. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 18 de febrero de 2016, el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia procedió a formular alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, interesando la desestimación del mismo.

6. Por providencia de 3 de marzo de 2016 el Pleno del Tribunal, por estar próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión del precepto impugnado en este recurso de inconstitucionalidad, acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de marzo de 2016, interesó el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados con fundamento en las alegaciones siguientes.

Tras recordar la doctrina constitucional relativa a los incidentes de suspensión de leyes autonómicas, afirma que existen supuestos en los que de forma excepcional el Tribunal Constitucional ha venido a admitir la aplicación del criterio del fumus boni iuris para mantener la suspensión de la Ley autonómica impugnada en recursos de inconstitucionalidad en los que se ventilan controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tal podría ser el presente caso, por cuanto la aplicación de la norma autonómica provocaría un quebranto para el interés general, al suponer la fragmentación en un ámbito tan sensible como es el régimen técnico y económico de las instalaciones de energía eléctrica, así como para las condiciones de mercado, explotación e inversiones en el sector eléctrico, especialmente necesitado de un funcionamiento común, por razones tanto económicas (unidad de mercado), como de seguridad de las instalaciones y de la conducción de la electricidad.

A partir de estas consideraciones y siguiendo el informe elaborado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo que adjunta a su escrito de alegaciones, el Abogado del Estado pasa a concretar los perjuicios que a su parecer provocaría el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado. Resalta la situación de duplicidad normativa que se generaría, al aplicarse en la Región de Murcia una regulación distinta (más restrictiva) a la del resto del territorio nacional en materia de energías renovables, con importante trascendencia para las inversiones en este sector.

Se razona así que, mientras que el precepto impugnado (art. 20 bis de la Ley 10/2006, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia, añadido por el apartado 12 del artículo único de la Ley 11/2015) considera instalación aislada para el aprovechamiento de fuentes de energía renovables aquella que, sin tener aislamiento físico, utilice medios técnicos que produzcan un efecto equivalente, la normativa básica estatal (Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, dictado en desarrollo del art. 9 de la Ley 24/2013, del sector eléctrico) determina expresamente que estas instalaciones no se considerarán aisladas. Es decir, que este tipo de instalaciones definidas en la norma autonómica se considerarán aisladas o no en función de la normativa —estatal o autonómica— que se aplique.

Por otra parte, el precepto impugnado determina que esas instalaciones generadoras de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables (en particular las de tecnología solar fotovoltaica de pequeña potencia), previstas para el consumo instantáneo o diferido en las modalidades de autoconsumo reguladas en la Ley 24/2013, del sector eléctrico, podrán considerarse como instalaciones de intercambio de energía; a la vez que la cesión de energía producida por estas instalaciones al sistema eléctrico no llevará aparejada contraprestación económica alguna. Por tanto, mientras que esas instalaciones, en el territorio de Murcia, no tienen obligación de realizar ninguna contraprestación económica al sistema por la cesión de energía producida, en el resto del territorio los sujetos del sector eléctrico no podrían aplicar modalidades de autoconsumo que no cumplan las condiciones y requisitos técnicos y económicos regulados con carácter básico en el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre.

La descrita situación material y jurídica de desigualdad de tratamiento por razón de la diversa aplicación territorial de las normas ocasionará graves perjuicios económicos para el interés general y los intereses de terceros, según la Abogacía del Estado.

Si tras levantarse la suspensión finalmente se estimara el recurso de inconstitucionalidad, a partir de ese momento, una vez declarado inconstitucional y nulo el precepto impugnado, la normativa estatal se aplicaría también al territorio de la Región de Murcia. Como consecuencia, las instalaciones generadoras de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables situadas en territorio autonómico habrían de adaptarse desde ese momento a la normativa estatal aplicable o a restituir las cosas o reponerlas a su estado natural anterior al inicio de la vigencia de la Ley autonómica anulada, en su caso. Si no se avinieran los inversores (los titulares de esas instalaciones) a esa adaptación, podrían eventualmente ser sancionados conforme a lo previsto en la Ley 24/2013, del sector eléctrico.

La aplicación de la Ley murciana en tanto se resuelve el recurso de inconstitucionalidad podría desincentivar la inversión en instalaciones para el aprovechamiento de fuentes de energía renovables, por la inseguridad jurídica existente. Los promotores que decidieran invertir en esas instalaciones en el territorio de la Región de Murcia al amparo de la Ley recurrida correrían el riesgo de, si la norma es anulada posteriormente por este Tribunal, verse obligados a modificar técnicamente sus instalaciones para adaptarlas a la normativa estatal. El régimen económico resultante de esa modificación no se correspondería con el previsto al realizar la inversión inicial (al tener que contribuir a los costes y servicios del sistema por la energía autoconsumida). Todo ello implicaría un importante perjuicio económico al inversionista. Sin embargo, pese al alto grado de incertidumbre o inseguridad jurídica al respecto, existe —continúa el Abogado del Estado, con apoyo en el informe adjunto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo— riesgo de elevada implantación en un corto periodo de tiempo de esas instalaciones (especialmente las de tecnología solar fotovoltaica de pequeña potencia) en el territorio de la Región de Murcia, por sus condiciones climatológicas (abundancia de energía solar); pese a representar una superficie inferior al 3 por 100 del territorio español, cerca del 10 por 100 de las instalaciones fotovoltaicas se encuentran actualmente ubicadas en esa Comunidad Autónoma.

En este sentido afirma el Abogado del Estado, con apoyo en el referido informe técnico, que si hipotéticamente se repitiera una situación análoga a la que ya ocurrió en el pasado de alta implantación de instalaciones en un corto periodo de tiempo, y se instalaran en Murcia 50 MW de tecnología solar fotovoltaica al año (menos de un 25 por 100 de la potencia instalada en el año 2008), ello supondría la realización de inversiones anuales por valor de 82 millones de euros. Este desembolso se habría realizado por los inversores partiendo de unos presupuestos que podrían verse radicalmente alterados en el caso en que la norma recurrida fuese anulada, con los posibles perjuicios económicos para los promotores que hubieran realizado esa inversión.

En cuanto al impacto en los ingresos del sistema eléctrico, el levantamiento de la suspensión de la vigencia del precepto impugnado daría lugar a la existencia, por razón del territorio, de una situación de disparidad: por un lado, los titulares de instalaciones que, de acuerdo con la normativa estatal, estarían obligados a contribuir a los costes y servicios del sistema eléctrico por la energía autoconsumida; por otro, los titulares de instalaciones situadas en la Región de Murcia que, en aplicación de la normativa autonómica impugnada, estarían exentos de esas obligaciones. El hecho de que estos últimos no abonaran las cuantías previstas en la normativa estatal supondría que los ingresos del sistema eléctrico se verían minorados en una cantidad equivalente, lo que tiene un traslado directo al sistema de liquidaciones del sector eléctrico, pues en la factura del suministro que paga un consumidor de electricidad tienen reflejo las diferentes actividades que se desarrollan en la cadena de suministro de energía eléctrica. Ello supondría una discriminación entre consumidores de energía eléctrica, pues los de otras Comunidades Autónomas estarían soportando el coste evitado por aquellos ubicados en Murcia a los que aplicara el precepto impugnado. Afectaría a los sujetos que realizan actividades por las que deben percibir su retribución conforme al sistema de liquidaciones gestionado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y que soportan cualquier desviación en los ingresos del sistema: transportista, distribuidores y productores de tecnologías renovables, cogeneración y residuos con régimen retributivo específico. Estos verían minorada su retribución en las cantidades no aportadas por aquellos a los que resultara de aplicación la Ley murciana impugnada.

Ha de tenerse en cuenta que la integración de la energía eléctrica producida o la adquisición de la misma se realiza por medio de mecanismos de mercado, de manera que se da un valor económico a la electricidad en el mercado diario de producción que gestiona el operador de este a nivel peninsular. Este mercado diario se complementa con los procesos necesarios para asegurar la entrega de la electricidad, de los que se encarga el operador del sistema (Red Eléctrica de España, S.A.). El hecho de que en el precepto impugnado se prevea un régimen diferente del fijado por la normativa básica estatal para la gestión de la energía podría generar distorsiones en el mercado según sea su implementación, dado que podría dejar exenta a la energía generada —y vertida en las redes— de su valoración económica de acuerdo con criterios de mercado. De este modo se plantearía con seguridad la dificultad de fijar qué condiciones económicas debieran aplicar las comercializadoras que suministren a los consumidores ubicados en Murcia y cómo deberían estimar sus compras en el mercado. Sin embargo, esa energía, con una valoración económica particular, sí podría inyectarse físicamente en la red, lo que implicaría que deberían activarse los mecanismos de mercado oportunos para que la operación del sistema eléctrico en su conjunto no se viera afectada. Estos mecanismos de mercado supondrían un coste al que no contribuirían los consumidores ubicados en la Región de Murcia.

En fin, el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado daría lugar a otra disfunción, generadora de perjuicios de muy difícil reparación por razón de la mecánica misma del propio sistema, pues en la ley autonómica se introduce un concepto de consumo “diferido”, que no encaja en las previsiones derivadas de la normativa básica estatal.

En concreto, el marco que regula el autoconsumo conforme a esa normativa básica permite el saldo horario entre la energía generada y el consumo en la instalación con autoconsumo, dado que es en una hora el periodo en el que se negocia la energía en el mercado de producción; no puede haber un consumo diferido más allá de un periodo horario. Si un consumidor tiene excedentes en un instante y consume en otro, ambos dentro de la misma hora, la energía de ambos (excedente y consumo) se saldaría en dicha hora, de manera que se estaría valorando todo al mismo precio. Sin embargo, si se difiere el cómputo de energía generada en un periodo para su utilización en otro periodo posterior, más allá de una hora, se estaría alterando el valor de la energía; desde un punto de vista económico se estaría “almacenando” virtualmente energía generada en un momento para otro momento. Sin embargo, la energía física sí que estaría inyectándose en el sistema eléctrico con el consiguiente impacto en la operación del sistema y en los restantes sujetos. Este hecho, además de no ser reversible (pues la operación del sistema conlleva la búsqueda del equilibrio entre la generación de electricidad y la demanda en tiempo real), no es acorde con el principio previsto en la normativa estatal y generaría una distorsión en el sistema. Así, los consumidores acogidos al precio voluntario para el pequeño consumidor no podrían acogerse a este régimen, dado que el mecanismo de cálculo de dicho precio de acuerdo con el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, que establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, contempla la aplicación del precio en cada hora.

8. El Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de marzo de 2016, interesando por las razones siguientes el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado.

Se refiere en primer lugar a la conocida doctrina conforme a la cual la decisión del Tribunal Constitucional sobre la ratificación o el levantamiento de la suspensión de la Ley autonómica impugnada debe atender a la presunción de legitimidad de las leyes y a la ponderación de los intereses perjudicados por la suspensión. Recuerda la carga que pesa sobre el Abogado del Estado de acreditar o, como mínimo, razonar consistentemente la concurrencia de graves perjuicios de imposible o muy difícil reparación invocados, para mantener la suspensión de la Ley impugnada.

Conforme a dicha doctrina constitucional, considera el Letrado autonómico que no existen razones fundadas para el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado, pues no se aprecia que su aplicación pueda provocar ningún perjuicio de imposible o difícil reparación; esto bastaría para justificar que el Tribunal Constitucional, en aplicación de su doctrina, levante de inmediato la suspensión.

Sostiene que no se alcanza a entender qué daño podría acarrear al interés general la aplicación del precepto legal impugnado, si se tiene en cuenta que el autoconsumo regulado en la Ley 24/2013, del sector eléctrico, afecta básicamente a la demanda de energía, por lo que su repercusión económica es reducida: el autoconsumo no llega al 1,5 por 100 de la energía eléctrica consumida en el Estado, según el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Para que pueda operar válidamente el título competencial art. l49.1.13 CE, invocado por el Estado en defensa de su competencia, es necesario que la medida adoptada sea objetivamente económica (al margen de su finalidad) y que tenga relevancia para la economía general. Ninguno de estos requisitos concurre en este caso, por lo que no cabe negar la competencia autonómica discutida.

Es necesario, por tanto, que el precepto legal impugnado (que goza de presunción de legitimidad) recupere su efectividad y aplicación, porque es el mantenimiento de su suspensión el que está causando perjuicios de imposible o muy difícil reparación. Imposibilita que el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia proceda al desarrollo reglamentario de las previsiones contenidas en el art. 20 bis de la Ley 10/2006, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia (redactado por el apartado 12 del artículo único de la Ley 11/2015). Esto significa, en última instancia, vaciar de contenido la competencia de esta Comunidad Autónoma en materia de energía (art. 10.1.28 del Estatuto de Autonomía), cuando la regulación autonómica, ahora en suspenso, se refiere a la energía producida y consumida en la propia instalación del consumidor, esto es, íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma; elemento territorial que determina la competencia autonómica, cercenada precisamente con la suspensión del precepto impugnado.

A ello deben añadirse los daños irreparables que el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado está infligiendo a un sector industrial clave en la economía regional y nacional, como es el de las energías renovables, sobre todo la fotovoltaica, en el ámbito de la microgeneración. Al dejar en suspenso las previsiones de la Ley autonómica y con ello la consideración de qué ha de entenderse por instalación aislada, se está desincentivando el desarrollo de ese sector estratégico, al tiempo que se atenta contra los principios de eficacia, eficiencia y ahorro energéticos proclamados en la propia normativa básica estatal. A ello también contribuye la imposición en la normativa estatal de una serie de peajes bajo el pretexto del respaldo que el sistema presta al pequeño productor con autoconsumo, con el resultado de hacer inviable esta modalidad de consumo de energía eléctrica.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar si, de conformidad con lo previsto en el art. 161.2 CE, procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia del art. 20 bis de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia, añadido por el apartado 12 del artículo único de la Ley 11/2015, de 30 de marzo.

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional. Para decidir si procede o no ratificar dentro del plazo de cinco meses que establece el art. 161.2 CE la suspensión de la Ley autonómica impugnada en un recurso de inconstitucionalidad es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada.

Igualmente se ha destacado en dicha doctrina que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda. El mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa (arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que demuestre o, al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, AATC 355/2007, de 24 de julio, FJ 2; 225/2009, de 10 de diciembre, FJ 2; 44/2011, de 12 de abril, FJ 2; 86/2012, de 8 de mayo, FJ 2, y 122/2015, de 7 de julio, FJ 2).

3. Antes de abordar el examen de las alegaciones formuladas por la Abogacía del Estado en pro de mantener la suspensión de la vigencia del art. 20 bis de la Ley de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia, así como las del Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a favor del levantamiento de la suspensión, es oportuno referirse al contenido del precepto impugnado (por motivos competenciales), que lleva por título “instalaciones para aprovechamiento y consumo directo de fuentes de energía renovables. Instalaciones de intercambio de energía”.

En su apartado 1, el art. 20 bis de la Ley de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia permite considerar como “instalaciones aisladas del sistema eléctrico” a las de autoconsumo (“instalaciones previstas para el aprovechamiento de fuentes de energía renovables cuya finalidad sea la producción de energía eléctrica, sobre las que quede acreditado el consumo de la totalidad de la energía producida, así como la ausencia de conexión eléctrica con la red del sistema eléctrico”).

En su apartado 2, el referido art. 20 bis contempla la nueva figura de las “instalaciones de intercambio de energía”, considerando como tales las instalaciones generadoras de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables (en particular las de tecnología solar fotovoltaica de pequeña potencia), “previstas para el consumo instantáneo o diferido en las modalidades de autoconsumo reguladas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico”. Determina asimismo que la cesión de energía producida por estas instalaciones al sistema eléctrico no llevará aparejada contraprestación económica alguna.

Finalmente, el apartado 3 del artículo 20 bis remite a una orden de la Consejería competente del Gobierno murciano la definición de las condiciones técnicas y administrativas que deben cumplir las instalaciones para ser consideradas como “aisladas del sistema eléctrico” o “de intercambio de energía”.

4. Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta resolución, el Abogado del Estado solicita que se ratifique la suspensión del precepto impugnado, sugiriendo, en primer término, que en el presente caso bien pudiéramos estar ante uno de aquellos supuestos en los que, de forma excepcional, el Tribunal Constitucional ha venido a admitir la aplicación del criterio del fumus boni iuris para mantener la suspensión de la Ley autonómica impugnada. La aplicación del art. 20 bis de la Ley de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia podría provocar un quebranto para el interés general, al suponer la fragmentación en un ámbito tan sensible como es el régimen técnico y económico de las instalaciones de energía eléctrica, así como para las condiciones de mercado, explotación e inversiones en el sector eléctrico.

Este argumento ha de ser rechazado. Ciertamente, hemos admitido excepcionalmente que pueda tenerse en consideración el criterio del fumus boni iuris para resolver este tipo de incidentes, como ocurre señaladamente cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares (una “similitud intensa o coincidencia literal”) con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por Sentencia de este Tribunal (así, AATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2; 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 4; 182/2015, de 3 de noviembre de 2015, FJ 6, y 41/2016, de 16 de febrero, FFJJ 2 y 3). Este criterio —similitud intensa o coincidencia literal con normas declarada inconstitucionales y nulas por el Tribunal Constitucional— es un supuesto cualificado de apariencia de buen derecho que se aparta de lo que es regla general y por tanto es fundamento suficiente para mantener la suspensión establecida en el art. 161.2 CE. No concurre, sin embargo, lo mismo en el caso que nos ocupa; este Tribunal no ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de ninguna norma autonómica que contenga previsiones idénticas o de intensa similitud a las previstas en el art. 20 bis de la Ley de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia, objeto del recurso de inconstitucionalidad en el que se suscita este incidente.

5. Conforme ha quedado expuesto, la decisión que aquí hemos de adoptar no puede apoyarse en la apariencia de buen derecho de la pretensión impugnatoria; tampoco en la idea de que es preciso evitar la pluralidad de regímenes normativos allí donde hasta el momento sólo haya habido una disciplina unitaria. Lo primero supondría anticipar un pronunciamiento que sólo es posible en el marco del proceso principal; lo segundo, olvidar que la esencia misma de nuestro modelo de Estado descansa, precisamente, en la concurrencia de sistemas normativos, cuya convivencia ha de buscarse exclusivamente en la ordenación de sus respectivos ámbitos competenciales. Por esta razón debemos descartar igualmente el segundo argumento que aduce el Abogado del Estado, basado en los supuestos perjuicios que se producirían como consecuencia de la situación de duplicidad normativa que generaría el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado, al aplicarse en la Región de Murcia una regulación distinta (más restrictiva) a la del resto del territorio nacional en materia de energías renovables.

Como ya hemos señalado reiteradamente, la existencia de dos legislaciones diferentes no puede convertirse en los procesos constitucionales en los que se dirimen controversias competenciales en principio determinante del mantenimiento de la suspensión de la disposición legal recurrida. Si esa argumentación se aceptara la suspensión de las normas autonómicas impugnadas por motivos competenciales sería siempre necesaria, puesto que en todo conflicto de dicha naturaleza se produce una duplicidad de normativas, la estatal y la autonómica (por todos, AATC 46/1999, de 25 de febrero, FJ 2; 174/2002, de 1 de octubre, FJ 4; 3/2003, de 14 de enero, FJ 5, y 205/2014, de 22 de julio, FJ 2).

Los daños que pudieran ocasionarse a la seguridad jurídica por esa situación de duplicidad normativa son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento de un Estado compuesto como el nuestro y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos. Desde este simple ángulo de enfoque, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales, como es el presente caso, sería siempre necesaria en la medida en que en los conflictos de dicha naturaleza concurra una duplicidad de normas. Pero de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante todo el tiempo que dure el proceso constitucional (por todos, AATC 60/2013, de 26 de febrero, FJ 5, y 153/2014, de 27 de julio, FJ 3).

Tampoco cabe apreciar que nos encontremos ante el caso excepcional de mantenimiento de la suspensión por el perjuicio actual y directo al interés general que resulta del bloqueo de las competencias estatales, no alegado en todo caso por el Abogado del Estado. Se produciría, según la doctrina de este Tribunal, bien porque la competencia estatal afectada está palmariamente reconocida por el bloque de la constitucionalidad y no es discutida por las partes; bien porque la norma autonómica impugnada reconoce expresamente que se ha dictado con única finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de una competencia estatal cuya legitimidad se discute; bien, finalmente, porque concurren a la vez ambos requisitos: una competencia estatal incontrovertida y una norma autonómica que se dicta con el propósito confesado de evitar que sea menoscabada por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (AATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5; 104/2010, de 28 de julio, FJ 5; 146/2013, de 5 de junio, FJ 4; 153/2014, de 27 de mayo, FJ 1; 265/2014, de 14 de noviembre, FJ 4, y 54/2016, de 1 de marzo, FJ 7).

Ninguna de estas circunstancias concurre en el presente caso, que no excede de los límites normales de cualquier controversia competencial. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se considera competente para aprobar la regulación impugnada y, además, la norma autonómica no se dicta con la finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de una competencia estatal cuya legitimidad se discute, por lo que la resolución que se adopte en el presente incidente sólo puede depender, como ya hemos afirmado, de la ponderación de los intereses públicos y privados afectados por la suspensión y de los perjuicios de imposible reparación que se irroguen del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, para lo que habrá de estarse a las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones formuladas en el recurso de inconstitucionalidad.

Así pues, debemos centrar nuestro análisis en la ponderación de los graves perjuicios económicos para el interés general y los intereses de terceros que, según el Abogado del Estado, habrían de producirse si se decretase el alzamiento de la suspensión del precepto impugnado.

6. Sostiene el Abogado del Estado, con apoyo en el informe elaborado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Dirección General de Política Energética y Minas) que adjunta a su escrito de alegaciones, que el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado ocasionaría graves perjuicios económicos para el interés general y los intereses de los inversores en instalaciones de aprovechamiento de fuentes de energías renovables, especialmente la fotovoltaica.

Esos perjuicios económicos que podría provocar la aplicación del precepto legal impugnado si se alzase la suspensión que pesa sobre el mismo se concretarían, en primer lugar, en el riesgo de que los interesados que se hayan acogido a las previsiones del art. 20 bis de la Ley de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia puedan resultar a la postre sancionados conforme a lo previsto en la legislación estatal. Si este Tribunal declarase inconstitucional y nulo el precepto impugnado, desde ese momento las instalaciones generadoras de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables sitas en la Región de Murcia habrían de adaptarse a la normativa estatal aplicable o, en su caso, restituir las cosas o reponerlas a su estado natural anterior al inicio de la vigencia del precepto legal autonómico anulado. De no hacerlo así, los titulares de esas instalaciones, podrían llegar a ser sancionados con multas de elevada cuantía de acuerdo con lo establecido en la Ley 24/2013, del sector eléctrico.

Los perjuicios aducidos presentan un marcado carácter hipotético, lo que es razón suficiente para su rechazo. La decisión sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado ha de adoptarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda. Ni siquiera la eventual estimación íntegra por este Tribunal del recurso de inconstitucionalidad tendría necesariamente que deparar a los titulares de instalaciones acogidas a la normativa autonómica, las consecuencias económicas negativas que se apuntan por vía sancionadora; entre otras razones, porque no hay motivos para presumir que los interesados vayan a negarse a cumplir los requisitos administrativos, técnicos y económicos de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo establecidos en la normativa estatal.

Aduce también el Abogado del Estado que el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado podría desincentivar en la Región de Murcia las inversiones en instalaciones para el aprovechamiento de fuentes de energía renovables, por la inseguridad jurídica derivada de la pendencia del recurso de inconstitucionalidad. Los potenciales interesados en esas instalaciones podrían desistir de su propósito inversor, pues corren el riesgo de que, si la norma murciana a la que se han acogido es anulada finalmente por el Tribunal Constitucional, vendrían obligados a modificar técnicamente sus instalaciones para adaptarlas a la normativa estatal y el régimen económico resultante de esa modificación no se corresponderá con el previsto al realizar la inversión inicial (al tener que contribuir a los costes del sistema por la energía autoconsumida). De nuevo se formulan perjuicios de modo hipotético, basados en meras especulaciones y conjeturas, lo que ha de conducir a descartar que este alegato sea idóneo para justificar el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado.

Cabe advertir que la alegación de esos supuestos perjuicios se presenta de manera un tanto contradictoria. Por una parte se aduce el efecto desincentivador para las inversiones en instalaciones para el aprovechamiento de fuentes de energía renovables en Murcia, por el alto grado de incertidumbre sobre cuál sea finalmente el régimen jurídico aplicable, dada la pendencia del recurso de inconstitucionalidad contra el art. 20 bis de la Ley de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia. Por otro lado, se apunta también por el Abogado del Estado —con apoyo en el referido informe adjunto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo— que existe riesgo de elevada implantación en un corto periodo de tiempo de esas instalaciones (especialmente las de tecnología solar fotovoltaica de pequeña potencia) en el territorio murciano, si se tiene en cuenta la situación precedente: pese a representar una superficie inferior al 3 por 100 del territorio español, cerca del 10 por 100 de las instalaciones fotovoltaicas se encuentran ubicadas en esa Comunidad Autónoma. En este sentido el Abogado del Estado, con apoyo en el referido informe técnico, aduce que si hipotéticamente se repitiera una situación análoga a la que ya ocurrió en el pasado, de alta implantación de instalaciones en un corto periodo de tiempo, y se instalaran en Murcia 50 MW de tecnología solar fotovoltaica al año (lo que equivale a menos del 25 por 100 de la potencia instalada en 2008), ello supondría la realización de inversiones anuales por valor de 82 millones de euros. Ese desembolso se habría realizado por los inversores partiendo de unas premisas que podrían verse radicalmente alteradas en el caso en que la norma autonómica recurrida fuese anulada por este Tribunal. Con todo, no deja de advertirse en el citado informe técnico que la previsión sobre las instalaciones de autoconsumo que podrían implantarse en la Región de Murcia durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad es un ejercicio altamente complejo, por influir en él numerosas variables de difícil estimación.

Estamos pues, en cualquier caso, ante meras conjeturas sobre hipotéticos perjuicios económicos, lo que determina el rechazo del alegato de la Abogacía del Estado, pues de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, “la suspensión solamente procede en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, en ausencia de los cuales ha de atenderse a la presunción de validez propia de las Leyes” (AATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 3, y 54/2016, de 1 de marzo, FJ 6).

7. Alega asimismo el Abogado del Estado que el levantamiento de la suspensión de la vigencia del precepto impugnado provocaría graves perjuicios económicos para el interés general por el impacto que produciría la aplicación de la norma autonómica en los ingresos del sistema eléctrico. Sostiene que el alzamiento de la suspensión daría lugar a la existencia de una situación de disparidad: por un lado estarían los titulares de instalaciones que, de acuerdo con la normativa estatal, quedan obligados a contribuir a los costes y servicios del sistema eléctrico por la energía autoconsumida; por otro, estarían los titulares de instalaciones de autoconsumo sitas en la Región de Murcia que, por aplicación de la normativa autonómica impugnada, estarían exentos de esas obligaciones. El hecho de que estos últimos no abonen las cuantías previstas en la normativa estatal supondría un impacto en los ingresos del sistema eléctrico, que se verían minorados en una cantidad equivalente, lo que repercutiría negativamente en los sujetos que perciben ingresos por medio del sistema de liquidaciones del sector eléctrico gestionado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Aun admitiendo que la aplicación de la normativa autonómica impugnada pudiera dar lugar a la situación de disparidad de regímenes jurídicos que se indica, con impacto en los ingresos del sistema eléctrico, ello no puede erigirse en razón suficiente para acordar el mantenimiento de la suspensión de la vigencia y aplicación del art. 20 bis de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia. No se ha cuantificado por la Abogacía del Estado siquiera de forma estimativa (tampoco lo hace el informe adjunto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo) el impacto económico para el sistema eléctrico que esa dualidad de regímenes en cuanto a las instalaciones de autoconsumo pudiera provocar; esto resultaba necesario para que este Tribunal ponderase con elementos de juicio suficientes los perjuicios que se producirían en caso de levantarse la suspensión del precepto impugnado. Máxime teniendo en cuenta que, según manifiesta el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en su escrito de alegaciones a favor del alzamiento de la suspensión, el autoconsumo no alcanza al 1,5 por 100 del total de la energía eléctrica consumida en el conjunto del Estado español.

Parecida respuesta cabe dar a los perjuicios que, según el Abogado del Estado, se producirían si se levantase la suspensión, por la distorsión o disfunción que ello generaría en el sistema eléctrico, en cuanto que la norma autonómica impugnada introduce un concepto de consumo “diferido” que no se adecua a las previsiones derivadas de la normativa básica estatal, conforme a la cual no puede haber un consumo diferido más allá de un periodo horario. De suerte que si un consumidor tiene excedente en un instante y consume en otro, ambos dentro de la misma hora, la energía de ambos (excedente y consumo) se salda en esa hora, valorando todo al mismo precio. En cambio, si se difiere el cómputo de energía generada en un periodo para su utilización en otro periodo posterior más allá de una hora (como permite la norma impugnada), se estaría alterando el precio de la energía, con el consiguiente impacto en la operación del sistema y en los restantes sujetos.

Tampoco en este punto se ha acreditado, ni siquiera de forma estimativa o aproximativa, el alcance del impacto económico que para el sistema eléctrico o los consumidores pudiera tener la referida distorsión o disfunción como consecuencia del consumo “diferido” en las instalaciones de autoconsumo previsto en el art. 20 bis de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia. No cabe, por tanto, estimar que el Gobierno, a quien compete la carga, haya razonado consistentemente la existencia de los perjuicios que alega y la imposibilidad o grave dificultad de reparación de los mismos.

8. No se ha acreditado en este incidente que las diferencias señaladas entre la norma estatal y la autonómica sean lo suficientemente sustanciales como para generar graves alteraciones tarifarias (incremento de costes trasladables a la tarifa que pagan los consumidores). Tampoco se ha justificado consistentemente, siquiera de forma estimativa o aproximativa, el impacto que esas diferencias normativas —entre la Ley estatal y la autonómica— puedan ocasionar al sistema eléctrico y a los distintos sujetos que perciben sus retribuciones por medio de liquidaciones del sector eléctrico; perjuicios estos que, por otra parte, por su dimensión económica siempre pueden ser resarcidos si finalmente este Tribunal declarase la inconstitucionalidad y nulidad de la norma recurrida. No se aprecia pues que existan perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan prevalecer sobre la presunción de legitimidad del precepto autonómico impugnado, por lo que procede levantar la suspensión del mismo.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión del art. 20 bis de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia, redactado por el apartado 12 del artículo único de la Ley 11/2015, de 30 de marzo.

Madrid, a diez de mayo de dos mil dieciséis.