

## Sección del Tribunal Constitucional

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2910** *Pleno. Sentencia 29/2016, de 18 de febrero de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5852-2013. Interpuesto por el Gobierno de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. Límites de los decretos-leyes, principios de seguridad jurídica, irretroactividad e interdicción de la arbitrariedad: acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante; constitucionalidad de los preceptos legales que establecen un nuevo régimen retributivo para los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen primado (STC 270/2015). Voto particular.*

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 Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5852-2013, interpuesto por el Gobierno de Navarra, representado por su Letrado, contra el artículo 1, apartados 2 y 3; disposición adicional primera; disposición transitoria tercera; y disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. El 11 de octubre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, escrito del Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, por el que, en nombre y representación del Gobierno de Navarra, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados 2 y 3; disposición adicional primera; disposición transitoria tercera; y disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

Tras hacer referencia al cumplimiento de los requisitos procesales para el planteamiento del recurso, el escrito comienza con una mención al marco normativo general de la producción de energía eléctrica en régimen especial y con un examen del contenido y alcance de los preceptos del Real Decreto-ley 9/2013, que son objeto de impugnación en el presente recurso, para analizar a continuación los motivos de inconstitucionalidad que lo sustentan.

Considera la demanda, en primer término, que se incumple el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, contemplado en el art. 86.1 CE, para la utilización del instrumento normativo del decreto-ley. Tras un extenso análisis de la doctrina constitucional en la materia, se afirma que dicha infracción deriva, en primer lugar del

carácter estructural y sostenido, no coyuntural, de la situación que se pretende atajar, respecto de la que se han dictado numerosas normas precedentes, que ponen de manifiesto que no se trata de una situación imprevisible ni imprevista; en segundo lugar, la ausencia de la urgencia se evidencia en la falta de eficacia inmediata y directa de las medidas que se adoptan, que precisan de un desarrollo posterior, dado que el Real Decreto-ley no establece directamente el nuevo régimen jurídico y económico de la producción de energía eléctrica en régimen especial, sino que se limita a habilitar o autorizar al Gobierno para aprobarlo, ciñendo su contenido a la fijación de los principios del nuevo régimen retributivo; hasta el punto de que se prevé una liquidación a cuenta a realizar de acuerdo con la normativa anterior, lo que evidencia que no se ataja de forma directa e inmediata la situación a abordar.

Se alega, en segundo término, la vulneración del principio de seguridad jurídica, en su manifestación de principio de confianza legítima, del art. 9.3 CE, en cuanto los preceptos impugnados del Real Decreto-ley 9/2013 prevén un nuevo régimen retributivo para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos, aplicable también a las instalaciones ya existentes. A este respecto, se afirma que los titulares de tales instalaciones comenzaron su actividad y la han mantenido en razón a las disposiciones que regulaban el régimen jurídico y económico, en el marco de una política adoptada y fomentada por el Gobierno que aseguraba su estabilidad; las disposiciones impugnadas alteran de manera imprevisible, urgente y sorpresiva ese régimen, desconociendo las cuantiosas inversiones previas de unas instalaciones cuya retribución se reduce o aminora en forma tal que hace ruinosas tales inversiones. Frente a ello, no cabe aceptar como válida constitucionalmente la razón esgrimida en el Real Decreto-ley, que aduce como única justificación la eliminación o reducción del déficit tarifario del sistema eléctrico, dado que tal medida resulta desproporcionada en razón del alto coste que tiene para el subsector de las energías renovables, dado su grave impacto económico sobre las instalaciones existentes.

Afirma el Letrado que, en la dimensión subjetiva de la previsibilidad, el Real Decreto-ley 9/2013 comporta un cambio transcendental que afecta negativamente a los productores que utilizan fuentes de energías renovables, con un conjunto de medidas que inciden sobre su régimen jurídico, empeorando sustancialmente su situación y desconociendo sus derechos reconocidos legalmente. Esa conclusión vendría avalada por el art. 10.1 del Tratado sobre la carta de la energía, hecho en Lisboa el 17 de diciembre de 1994, y ratificado por España, que impone a las partes contratantes la obligación de fomentar y crear condiciones estables, equitativas, favorables y permanentes para que los inversores de las otras partes contratantes realicen inversiones en su territorio. El Real Decreto-ley 9/2013, al modificar retroactivamente las condiciones retributivas del régimen especial para las instalaciones ya existentes, infringe el principio de confianza legítima de los inversores en tales instalaciones y con ello el principio de seguridad jurídica, que es una de los fundamentos del adecuado funcionamiento de una economía de mercado.

Junto a ello, considera también que se produce una infracción del principio de seguridad jurídica en su dimensión objetiva de certeza del derecho, en cuanto los preceptos impugnados, en particular el art. 1.2 y 3, prevén un nuevo régimen retributivo basado en conceptos jurídicos abiertos e indeterminados, provocando situaciones objetivamente confusas; se citan a tal efecto los conceptos de «empresa eficiente y bien gestionada»; «rentabilidad razonable» y «estabilidad financiera». Los preceptos impugnados no fijan pues, el régimen económico o de la retribución, que se limitan a deferir al Gobierno; establecen unos parámetros que se arman sobre conceptos jurídicos abiertos que no ofrecen ninguna certidumbre a los titulares de las instalaciones, y la aplicación de dicho régimen —a fijar por el Gobierno— puede generar resultados negativos para las instalaciones existentes, sin que se tengan en cuenta las inversiones realizadas. Así pues, no se asegura ninguna certidumbre a las instalaciones —tanto nuevas como existentes— que han de encarar un nuevo régimen, ignorando los efectos y consecuencias en su aplicación, ya de entrada negativa o desfavorable para sus derechos.

En tercer lugar, el recurso se fundamenta en la infracción del principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, del art. 9.3 CE. Tras exponer la doctrina constitucional y de la Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el representante del Gobierno de Navarra argumenta que las disposiciones impugnadas cambian de manera imprevisible, urgente y sorpresiva el régimen jurídico y económico aplicable a las instalaciones existentes, desconociendo las cuantiosas inversiones previas e iniciales, cuya retribución ahora se reduce o aminora en forma tal que hace ruinosas las inversiones realizadas, por lo que los preceptos impugnados no superan los criterios constitucionales y europeos relativos a la irretroactividad de las normas restrictivas de derechos fundamentales, y afectan a derechos fundamentales, como es el derecho de propiedad.

En la medida en que se prevé la retroacción de los efectos una vez que entre en vigor la normativa reglamentaria de desarrollo, y que el cálculo de la retribución se realice para una instalación tipo «a lo largo de su vida útil regulatoria», se produce un supuesto de retroactividad en grado máximo, que es la prohibida por el art. 9.3 CE, en la medida en que afecta a titulares de producción de energía incardinados en el sistema y reconocidos como tales, a través de un procedimiento fijado por las normas vigentes, con un determinado aprovechamiento y con derecho a percibir las retribuciones, según la opción que elijan, prevista también en las normas legales. Aun reconociendo que la injerencia está prevista en la ley y obedece al interés general, no concurre el necesario equilibrio entre el interés público y los intereses particulares afectados, quebrando la necesaria proporcionalidad. Y ello porque no se han ponderado debidamente ni la internalización de los costes ambientales, sociales y de suministro, ni las características de cada tecnología y los costes de las mismas, ni queda garantizado el principio de rentabilidad razonable; se añade que las medidas aquí impugnadas suponen un grave quebranto económico para los productores de energía procedente de fuentes renovables, ya que el resultado de la inversión puede resultar negativo a consecuencia del nuevo régimen retributivo.

A juicio del Letrado, esta conclusión viene avalada por el art. 10.1 del Tratado sobre la carta de la energía, hecho en Lisboa el 17 de diciembre de 1994 y ratificado por España, que impone a las partes contratantes la obligación de fomentar y crear condiciones estables, equitativas, favorables y permanentes para que los inversores de otras partes contratantes realicen inversiones en su territorio, y el Real Decreto-ley, al modificar retroactivamente las condiciones retributivas del régimen especial para las instalaciones ya existentes, infringe en principio de confianza legítima de los inversores y el de seguridad jurídica, que es uno de los fundamentos del adecuado funcionamiento de una economía de mercado.

Se alega a continuación, en relación al período transitorio que transcurra hasta la aprobación de la normativa reglamentaria de desarrollo, que la aplicación del Real Decreto-ley dará lugar a un sistema de liquidación a cuenta calculada con arreglo a la legislación anterior y posteriormente, una vez que se aprueben por el Gobierno las nuevas disposiciones, se procederá a la regularización correspondiente con los derechos de cobro u obligaciones de pago resultantes de la aplicación de la nueva metodología, con efectos desde la entrada en vigor el Real Decreto-ley. En esta situación es evidente que los productores de energía eléctrica de régimen especial ya existentes sufrirán la aplicación retroactiva de un régimen retributivo respecto de derechos adquiridos, ya que se refiere a una energía ya producida y liquidada a cuenta bajo un régimen normativo anterior, por lo que estamos ante una retroactividad de grado máximo, pues a una situación consolidada se le aplicará la retribución aprobada con posterioridad, con lo que afecta a derechos adquiridos y consolidados.

Se alega, finalmente, la infracción del principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). A juicio del Letrado, la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos permite apreciar dicha infracción, en la medida en que la regulación impugnada discrimina negativamente la producción eléctrica mediante fuentes renovables, residuos y cogeneración en relación con otras fuentes de producción de energía eléctrica; se basa en cuestiones ajenas a los propios productores de energía eléctrica en régimen especial y recurre de forma abusiva

a conceptos jurídicos indeterminados. Esta infracción es más patente respecto de las instalaciones ya existentes, pues la aplicación a las mismas del nuevo régimen genera una grave injusticia y desconoce la necesaria proporcionalidad entre los intereses en presencia, el imponer retroactivamente a los productores un grave sacrificio económico, no asegurar la rentabilidad de sus inversiones de acuerdo con las legítimas expectativas generadas desde los propios poderes públicos, y hacer recaer sobre ellas, sin fundamento alguno, el peso de la reducción o eliminación del déficit del sistema eléctrico.

2. El Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, y mediante providencia de 5 de noviembre de 2013, admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, acordando dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 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 de la Nación a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Presidente del Senado, mediante escrito recibido el 20 de noviembre de 2013, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración, a los efectos del art. 88.1 LOTC.

El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el 21 de noviembre 2013, comunicó asimismo el acuerdo de la Mesa de la Cámara, de personarse en el proceso y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. En fecha 3 de diciembre de 2013, tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria del presente recurso en todos sus extremos.

Comienza señalando el representante estatal, en relación con la alegada vulneración del art. 9.3 CE, que, de conformidad con la doctrina constitucional, el concepto de «carácter estable» de las medidas legislativas adoptadas, no significa el derecho a un régimen jurídico inamovible ni la petrificación del ordenamiento, sino que el principio de seguridad jurídica resulta compatible con la alterabilidad del ordenamiento y la libertad de configuración del legislador en orden al desarrollo y evolución del ordenamiento jurídico hasta los límites que puedan considerarse como adecuados a los principios del art. 9 CE. Destaca también que la doctrina ha mantenido que el art. 9.3 CE no contiene en absoluto un límite de carácter general a la retroactividad *in peius* de las leyes; y la expresión «restrictiva de derechos individuales» ha de referirse a derechos adquiridos, entendiendo por tales los que surgen de situaciones agotadas o relaciones concluidas, consumadas bajo la anterior legislación, no a las aún vivas o que se hallaren produciendo efectos jurídicos, y de cara a esos efectos futuros, tras la entrada en vigor de la nueva norma.

En este sentido, la disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2013 establece la vigencia del nuevo régimen de retribución desde la entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley, esto es, sin efecto retroactivo alguno, aplicable a la actividad de producción que se lleva a cabo a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con régimen económico sujeto a prima; no se trata de un régimen jurídico de retribuciones aplazado. El destinatario de la norma sabe qué sistema nuevo de retribuciones, sobre qué bases se asienta y en qué consiste, desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley, y cómo se aplicará, es decir, la aplicación provisional con facturaciones a cuenta del sistema vigente; y el porqué de la situación: necesidad de precisión reguladora en el sistema de facturación mediante normativa reglamentaria de carácter técnico.

A juicio del Abogado del Estado, los elementos normativos básicos o esenciales de la reforma ya están prefijados en la nueva redacción del art. 30.4 de la Ley 54/1997, modificado por el art. 1.3 del Real Decreto-ley. La referencia que se efectúa al real decreto que modificará el modelo retributivo, significa el desarrollo, detalle o concreción de ese nuevo régimen retributivo que introduce el Real Decreto-ley 9/2013. Por su parte, la

disposición transitoria tercera contiene una norma lógica de derecho transitorio puesto que la nueva regulación establecida prevé un desarrollo reglamentario para su efectiva aplicación, sin que ello suponga en modo alguno deslegalización o remisión en bloque a la norma reglamentaria, sino, por el contrario, una norma de concreción y ejecución del régimen jurídico esencial ya establecido o configurado por el Real Decreto-ley.

No se produce, a su juicio, un efecto retroactivo, en tanto que el nuevo régimen jurídico se aplica desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, y así lo prevé de manera explícita la norma, con independencia de que quepa una normativa de desarrollo. La retroactividad que pudiera apreciarse lo sería solo de grado mínimo, pues la aplicación de la nueva ley se produce sólo respecto de los efectos de las situaciones que se generen tras la entrada en vigor de la misma, algo admitido doctrinalmente por la jurisprudencia constitucional, máxime en lo que se refiere al cambio legislativo que experimente el ordenamiento a través de normas con rango de ley, cuya actividad innovadora no contraviene el principio de irretroactividad. Tampoco nos hallamos ante una norma sancionadora en sentido técnico, y la misma no posee alcance expropiatorio alguno, ni incide en derechos patrimoniales ya consolidados e incorporados definitivamente al patrimonio del destinatario de la norma o modificativa de situaciones jurídicas favorables ya agotadas o consumadas. Como argumento complementario, se señala que la norma no contempla en ningún caso la devolución de cantidades percibidas con anterioridad a su entrada en vigor, e incorporadas al patrimonio del sujeto destinatario de la norma.

En relación con la alegada infracción del principio de seguridad jurídica, señala el Abogado del Estado que la constatación de la generación e incremento del déficit tarifario y la constante preocupación por su corrección, a fin de garantizar la financiación y viabilidad definitiva del sistema, atestiguan la gravedad de la situación, y frente a ese objetivo patente del legislador, no cabe adoptar una postura de sorpresa acerca de la evolución de las medidas legislativas ni de falta de previsibilidad. Las circunstancias que motivan la regulación de fondo contenida en el Real Decreto-ley, y su condición de norma con rango de ley disipan la objeción de una supuesta o hipotética falta de seguridad jurídica respecto de la situación regulada, conforme y por comparación con la normativa preexistente que viene a modificar. Se recuerda que, conforme a la doctrina constitucional, el principio de seguridad protege la confianza de los ciudadanos, pero no puede entenderse como un supuesto derecho al mantenimiento de una determinado régimen jurídico; la confianza que protege ese principio es únicamente la que puede existir frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, y no puede resultar previsible el mantenimiento indefinido e inamovible de una situación, que no conceda al legislador la posibilidad de alteración de ese régimen o la innovación de la realidad jurídica, hacia una situación regida por premisas normales de explotación económica de mercado, en un sector empresarial determinado, es decir no puede pretenderse la permanencia de un sistema protegido.

No contribuye en modo alguno a ese supuesto carácter indeterminado o inseguro de la norma, como pretende la demanda, el que ésta utilice los conceptos de «empresa eficiente» o de «empresa bien gestionada», pues estas calificaciones poseen un significado más ajustado, conforme a la ley que las crea, que los solos «conceptos jurídicos indeterminados», dado que el propio Real Decreto-ley da pautas claras para su reconocimiento objetivo.

Asimismo se rechaza por el Abogado del Estado que la norma resulte arbitraria, en tanto que la modificación operada se produce sobre la base de criterios específicos y objetivos otorgados por la ley de reforma, e íntimamente conectados con la realidad jurídica empresarial de industria en la que incide. Y se niega también la supuesta desigualdad de trato entre empresas del sector eléctrico, pues, como se pone de manifiesto en el informe de la Secretaría General Técnica, «la evolución descontrolada e insostenible del déficit de tarifa ha hecho necesaria la adopción de múltiples medidas ... que han afectado a todos los agentes del sistema». La modificación que ahora se introduce no constituye pues, una medida aislada sino una norma que se integra dentro del conjunto sistemático del ordenamiento.

En lo que respecta a la pretendida vulneración del Tratado sobre la carta de la energía, se afirma que la variación del ordenamiento jurídico se ha producido en el ámbito del derecho interno, no por lo que al Tratado respecta. En todo caso, como ha declarado también la jurisprudencia constitucional, los tratados internacionales no constituyen en sí mismos parámetros o premisas de comparación para valorar la constitucionalidad de las leyes; y las posibles consecuencias de su vulneración pertenecen más bien al ámbito de la legislación ordinaria, al no formar parte los tratados en sí del bloque de la constitucionalidad. En todo caso –se añade– el Tratado no ha sido vulnerado por el Real Decreto-ley 9/2013, pues las determinaciones contenidas en aquél en orden a la protección de las inversiones se adecúan a la misma justificación sobre la conformidad con la Constitución del Real Decreto-ley, en tanto que de esa adecuación constitucional cabe derivar la consideración de un tratamiento justo y equitativo en lo que a la regulación contenida en el Real Decreto-ley se refiere o al tratamiento de las inversiones procedentes de otros Estados miembros, partes contratantes de la Carta, no menos favorable que a las inversiones nacionales en el mismo sector.

El cambio de situaciones objetivas y la regulación general que modifica la materia bajo cuyo marco se efectuaron las inversiones, no supone una expropiación de derechos, pues el inversor materializó su inversión bajo la vigencia de un régimen jurídico concreto, a cuya petrificación o inalterabilidad no tenía derecho. El Real Decreto-ley posee una eficacia *ex nunc*, lo cual, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no supone afectación desfavorable a los derechos adquiridos desde la perspectiva constitucional, es decir, la reforma no incide en derechos patrimoniales ya consolidados e incorporados definitivamente al patrimonio del destinatario, o en situaciones jurídicas favorables ya agotadas o consumadas.

En cuanto a la alegada vulneración del art. 86.1 CE, el Abogado del Estado se remite de nuevo a los razonamientos expuestos en el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en el que se manifiesta que: la situación de extraordinaria y urgente necesidad deriva del carácter insostenible del déficit del sector eléctrico y de la necesidad de adoptar medidas urgentes de vigencia inmediata que permitan poner término a dicha situación. En los últimos ejercicios, el déficit tarifario ha continuado su crecimiento, hasta situarse, según los últimos datos disponibles de la Comisión Nacional de Energía, en un saldo de deuda acumulada de 26.062,51 millones de euros, a 10 de mayo de 2013. De forma complementaria al cálculo de la deuda del sistema eléctrico, dicha Comisión señala que desde el año 2003 hasta el 10 de mayo de 2013, el importe satisfecho para financiar el déficit del sistema eléctrico a través de anualidades que se incorporan en los peajes de acceso de los consumidores, a precios corrientes de cada año, ascienda a 11.823 millones de euros. Por este motivo se han venido adoptando en los últimos años una serie de medidas de carácter urgente que afectan tanto a la partida de costes como a la de ingresos.

Acaba señalando el citado Informe, que es en definitiva la gravísima situación financiera del sistema eléctrico, motivada por la evolución descontrolada e insostenible del déficit de tarifa, la que ha hecho necesario la adopción de múltiples medidas excepcionales y urgentes que han afectado a todos los agentes del sistema, desde los operadores de instalaciones de negación de redes a los consumidores, pasando por los contribuyentes a través de los presupuestos generales del Estado. Todo ello con el objetivo de contener los costes y, a la vez, dar estabilidad al sistema para evitar en lo posible futuras desviaciones con respecto a las estimaciones.

Las anteriores razones se ponen también de relieve en la exposición de motivos del Real Decreto-ley, añadiendo a las mismas el hecho de haber tenido lugar durante el primer semestre del año 2013 una serie de circunstancias que han variado las hipótesis sobre las que se realizaron las estimaciones, lo que podría producir nuevos desajustes al final del ejercicio si no se toman nuevas medidas de urgencia para corregir la situación. Las desviaciones vienen motivadas por la concurrencia de unas condiciones meteorológicas atípicas con índices muy altos de pluviometría y vientos, lo que ha supuesto el hundimiento del precio del mercado diario y un incremento de horas de funcionamiento de determinadas

tecnologías y, en particular, la eólica con derecho a régimen primado. A ello se ha añadido también el efecto de la crisis económica sobre las economías domésticas, que ha producido una contracción de la demanda más acusada de lo previsto.

Continúa señalando el Abogado del Estado que, expuesta la situación de gravedad en relación con la estabilidad financiera del sistema eléctrico en la exposición de motivos, la tardanza en la adopción de medidas legislativas podría haber afectado muy negativamente al mantenimiento mismo de la producción y suministro de energía eléctrica. No es tanto la imprevisibilidad en sí de las circunstancias, cuanto la gravedad de las mismas como efecto derivado de regulaciones anteriores que introdujeron en el sistema patrones de primas y subvención que devienen excesivamente costosos para unos presupuestos en situación de contracción económica y la consiguiente urgencia de adoptar las medidas normativas adecuadas para su solución.

5. Por providencia de 16 de febrero de 2016 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Navarra contra el artículo 1.2 y 3; disposición adicional primera; disposición transitoria tercera; y disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

Los preceptos impugnados vienen, en lo sustancial, a modificar la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, en orden al establecimiento de un nuevo régimen retributivo para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos, y a habilitar al Gobierno para la aprobación por real decreto del régimen jurídico y económico para estas instalaciones con retribución primada, que modificará el régimen retributivo de las instalaciones existentes, y será de aplicación desde la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Gobierno de Navarra considera que los preceptos impugnados infringen: el art. 86.1 CE, por falta del presupuesto habilitante de la extraordinaria urgente necesidad para la aprobación de la norma por el procedimiento de urgencia; el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, en su vertiente de previsibilidad o protección de la confianza legítima, en cuanto prevén un régimen retroactivo, imprevisible y desfavorable para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos y también en su dimensión de certeza del Derecho, por prever una nueva regulación, fundada en criterios abiertos e indeterminados, que generan incertidumbre en los afectados; el principio general de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, que contempla el art. 9.3 CE, en la medida en que dichos preceptos establecen una eficacia retroactiva en grado máximo para los productores e inversores, que ven desconocidos sus derechos adquiridos y expectativas legítimas legalmente reconocidas; y el principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos, garantizado también por el art. 9.3 CE, en cuanto las medidas adoptadas incurren respecto de la energía procedente de fuentes renovables en injusticia, discriminación y desproporcionalidad.

El Abogado del Estado defiende, por el contrario, la constitucionalidad de los preceptos impugnados, rechazando, por los motivos que se resumen en los antecedentes de esta Sentencia, la vulneración de los preceptos constitucionales alegados por el Letrado autonómico.

2. Las cuestiones controvertidas en el presente proceso, presentan una sustancial coincidencia con las suscitadas en el recurso de inconstitucionalidad tramitado bajo el número 5347-2013 y resuelto por la reciente STC 270/2015, de 17 de diciembre, cuya doctrina resulta, en consecuencia, de directa aplicación al supuesto que nos ocupa.

Con carácter previo al examen de fondo, y en lo que respecta a la pervivencia del proceso tras las modificaciones efectuadas en la norma impugnada por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, hemos tenido ocasión de señalar que tales modificaciones no han dado lugar a una derogación, o, lo que es lo mismo, a la remoción absoluta de las situaciones jurídicas creadas al amparo de la disposición impugnada, sino, más bien al contrario, a una novación actualizada del régimen retributivo que se contempla en los preceptos impugnados para la actividad de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con régimen económico primado; régimen jurídico al que expresamente se remite la Ley 24/2013 y que, en consecuencia y en lo sustancial, ha resultado incorporado, en sus propios términos, a una norma con rango formal de ley. Por esta razón la modificación de las normas impugnadas en el presente proceso no permite apreciar la desaparición del objeto del recurso de inconstitucionalidad formulado, siendo procedente, en consecuencia, el examen de fondo de los preceptos impugnados (STC 270/2015, FJ 2).

3. Entrando en el examen de fondo, procede examinar en primer término la tacha de inconstitucionalidad relativa a la vulneración del art. 86.1 CE que se imputa a los preceptos impugnados y que se fundamenta en la ausencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad».

El cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 86.1 CE, fue objeto de examen pormenorizado en el fundamento jurídico 5 de la STC 270/2015, entendiéndose que «las razones que motivaron la aprobación de esta norma de urgencia derivan de la evolución expansiva de los costes del sistema eléctrico, unida a las consecuencias de la crisis económica y a la necesidad de cumplimiento de los objetivos de déficit para el año 2014, que determinan la necesidad de adopción de una serie de medidas dirigidas a garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, mediante una revisión de su marco regulatorio. Es pues, la situación de crisis económica que ha repercutido en una caída imprevista de la demanda de energía eléctrica, junto con el incremento general de costes, que ha provocado un aumento imprevisto del déficit tarifario, lo que justifica la adopción de las medidas contempladas en la norma que se examina».

Asimismo, y en relación con los concretos preceptos que son objeto del recurso de inconstitucionalidad, «el argumento que sustenta las modificaciones introducidas viene a ser coincidente con el de carácter general, si bien se singulariza en el hecho de que, entre las partidas de costes que han contribuido en mayor medida al incremento del déficit tarifario destacan las primas del régimen especial y las anualidades de déficits acumulados, partidas que se han multiplicado por seis y por nueve respectivamente entre 2004 y 2012. En concreto, en el período 2013 se alude a la concurrencia de unas condiciones meteorológicas atípicas que han ocasionado, por un lado el hundimiento del precio del mercado diario hasta un nivel mínimo, y el incremento de las horas de funcionamiento de determinadas tecnologías con derecho a régimen económico primado, lo que ha determinado una notable desviación al alza del sobrecoste del régimen especial, como consecuencia de los menores precios de mercado registrados; a ello se añade que la difícil situación presupuestaria no permite dotar, en su totalidad, este extracoste, sin comprometer el cumplimiento de los objetivos de déficit para el ejercicio 2014. Sobre esta base, el nuevo régimen jurídico y económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos, se basa en la percepción de los ingresos derivados de la participación en el mercado, con una retribución específica que permita la cobertura de los costes adicionales de estas instalaciones respecto de las del resto de tecnologías en el mercado, y les permita competir en el mercado en nivel de igualdad con el resto de las tecnologías y obtener una rentabilidad razonable».

Por lo que respecta a la conexión de sentido, «es evidente que las medidas propuestas, en cuanto persiguen precisamente un ajuste de los costes en el sector eléctrico, guardan la necesaria conexión entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita, y las medidas adoptadas para hacerle frente. Además, las medidas previstas modifican de modo inmediato la situación jurídica existente, en cuanto que el nuevo sistema retributivo que la norma inicia, si bien requiere el necesario desarrollo reglamentario, es aplicable

desde el momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013. Efectivamente, éste establece la aplicación transitoria del régimen retributivo anterior, ahora con el carácter de pagos a cuenta, que se liquidarán definitivamente en el momento en que se apruebe el aludido desarrollo reglamentario».

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

4. En segundo lugar se alega la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su vertiente de previsibilidad o protección de la confianza legítima y también en su dimensión de certeza del Derecho. Los argumentos expuestos por los recurrentes han sido expresamente rechazados por este Tribunal en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 270/2015.

Afirmamos entonces que «el principio de seguridad jurídica, entendido como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación de derecho, no resulta afectado por los preceptos que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad... No estamos ante una norma incierta o falta de la indispensable claridad, pues cuenta con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados.

El respeto de dicho principio, y su corolario, el principio de confianza legítima, es compatible con las modificaciones en el régimen retributivo de las energías renovables realizado por el Real Decreto-ley 9/2013, más aún –como sucede en el presente caso–, en un ámbito sujeto a una elevada intervención administrativa en virtud de su incidencia en intereses generales, y a un complejo sistema regulatorio que hace inviable la pretensión de que los elementos más favorables estén investidos de permanencia o inalterabilidad frente al ejercicio de una potestad legislativa que obliga a los poderes públicos a la adaptación de dicha regulación a una cambiante realidad económica».

Estimamos también que «los cambios legislativos producidos no pueden ser cuestionados desde la óptica del principio de confianza legítima. Este principio no protege de modo absoluto la estabilidad regulatoria, ni la inmutabilidad de las normas precedentes, máxime en el contexto en que se promulgó el Real Decreto-ley que ahora se enjuicia, es decir, de dificultades económicas y de crecimiento del déficit del sistema eléctrico. Los principios de seguridad jurídica y su corolario, el de confianza legítima, no suponen el derecho de los actores económicos a la permanencia de la regulación existente en un momento dado en un determinado sector de actividad. Dicha estabilidad regulatoria es compatible con cambios legislativos, cuando sean previsibles y derivados de exigencias claras del interés general.

A este respecto, las medidas cuestionadas implican, ciertamente, una modificación respecto del régimen anterior, decisión que el legislador de urgencia adopta a la vista de la situación en la que se encontraba el sistema eléctrico. No cabe calificar de inesperada la modificación producida, pues la evolución de las circunstancias que afectaban a dicho sector de la economía, hacían necesario acometer ajustes de este marco normativo, como efecto de las difíciles circunstancias del sector en su conjunto y la necesidad de asegurar el necesario equilibrio económico y la adecuada gestión del sistema. No cabe, por tanto, argumentar que la modificación del régimen retributivo que se examina fuera imprevisible para un «operador económico prudente y diligente», atendiendo a las circunstancias económicas y a la insuficiencia de las medidas adoptadas para reducir un déficit persistente y continuamente al alza del sistema eléctrico no suficientemente atajado con disposiciones anteriores.

El preámbulo del Real Decreto-ley determina que su objeto es evitar la «sobre-retribución» de determinadas instalaciones de régimen especial, sin que los principios invocados por los recurrentes –seguridad jurídica y confianza legítima– puedan constituir un obstáculo insalvable para que el titular de la potestad legislativa pueda introducir medidas de carácter general que impliquen una alteración de determinados aspectos del régimen retributivo anterior. Estamos pues ante una norma clara, que no genera duda sobre sus efectos, los presupuestos de hecho a los que se aplica o sus consecuencias jurídicas, por lo que, ni desde una vertiente objetiva ni desde una subjetiva genera incertidumbre sobre su alcance. En una situación de crisis económica generalizada,

modificaciones análogas a la presente han sido llevadas a cabo en éste y en otros sectores económicos, que, además, están sometidos a una intervención administrativa más intensa, dada su incidencia en los intereses generales, como lo es la actividad de producción de energía eléctrica. Ello hace particularmente inviable la pretensión de que los elementos más favorables de su régimen económico estén investidos de una pretensión de permanencia e inalterabilidad en el tiempo, pues es precisamente la protección de esos intereses generales la premisa que obliga a los poderes públicos a adaptar su regulación al cambio de las circunstancias.

En palabras de este Tribunal, los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6). En estos casos, es precisamente la preteritoriedad de la reacción legislativa –cuya concurrencia en este caso ya ha sido examinada– la que abre la puerta a la injerencia del gobierno en la legislación vigente, al amparo del art. 86.1 CE (STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 8). No sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (por todas, STC 183/2014, FJ 3), por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles, dentro de la Constitución» [FJ 7 a)].

En cuanto a la alegada infracción del principio de seguridad jurídica en su dimensión objetiva de certeza del derecho, motivado en que los preceptos impugnados recurren a la utilización de conceptos jurídicos abiertos e indeterminados, concretamente los de «empresa eficiente y bien gestionada, «rentabilidad razonable» y «estabilidad financiera», que constituyen la premisa para la aplicación de la prevista retribución adicional por costes de inversión, dicha queja tampoco resultaba atendible, pues, como también hemos señalado, la propia norma, «tanto en el art. 1.2, como en la disposición adicional primera, lleva a cabo una determinación objetiva de dichos conceptos, con arreglo a determinados parámetros, que expresamente se enumeran. El establecimiento de unos criterios legales explícitos y objetivos, que permiten una determinación material suficiente de los criterios utilizados por la norma, hacen que pueda excluirse en este caso la pretendida apelación a los llamados conceptos jurídicos indeterminados (lo que de suyo no es contrario a la Constitución, como ya afirmamos en la STC 292/2000, FJ 2), y que proceda estimar que se ha satisfecho el requisito de certidumbre de la norma que excluye su excesiva indeterminación o apertura, haciendo que sea factible a sus destinatarios conocer en cada caso la interpretación que el legislador hace de tales principios y el significado y las consecuencias que los mismos han de tener en la fase aplicativa, razones todas ellas que determinan que no se haya producido la vulneración del principio de interdicción de arbitrariedad, contemplado en el art. 9.3 CE» [FJ 7 b)].

5. En tercer lugar, se alega por los recurrentes la infracción del principio general de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, contemplado en el art. 9.3 CE.

También a este respecto, hemos tenido ocasión de señalar que el Real Decreto-ley 9/2013, viene a establecer un nuevo régimen retributivo para determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica; deroga 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. Pero, el nuevo sistema retributivo, iniciado por el Real Decreto-ley 9/2013 y asumido por la Ley 24/2013, requiere el necesario desarrollo reglamentario para la aplicación efectiva de dicho régimen retributivo a cada una de las instalaciones de producción de energía eléctrica, y, para resolver la situación de vacío reglamentario provocado por la derogación

de los anteriores reglamentos, la disposición transitoria tercera del mismo, dispone que temporalmente serán de aplicación los derogados Reales Decretos 661/2007 y 1578/2008, con carácter transitorio, hasta la aprobación de las disposiciones necesarias para la plena aplicación del nuevo régimen retributivo.

El desarrollo reglamentario de este nuevo régimen retributivo, previsto en la disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2013 y reiterado en la disposición final tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, se ha llevado a cabo a través del 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, y con ello ha cesado la aplicación del régimen transitorio previsto en la disposición transitoria tercera. Como ya afirmamos en las SSTC 96/2014, FJ 3 c) y 183/2014, FJ 2, «lo sucedido durante estos meses es que las instalaciones existentes han recibido los pagos procedentes de 'liquidaciones a cuenta' del nuevo sistema, emitidas al amparo de ese régimen transitorio. Este fue previsto al objeto de mantener los flujos retributivos de las instalaciones, evitando los perjuicios que hubiera causado la demora en el desarrollo reglamentario. Una vez aprobadas las disposiciones normativas necesarias para la aplicación definitiva del nuevo régimen retributivo, se procederá a practicar una regularización correspondiente por los derechos de cobro o en su caso las obligaciones de pago resultantes de la aplicación del vigente sistema retributivo, con efectos desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, tal y como establece su disposición final segunda».

En definitiva, el Real Decreto-ley 9/2013 entró en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (tal y como establece su disposición final décima), pero sus efectos, en lo relativo a las liquidaciones derivadas del nuevo régimen retributivo, se aplican a partir de la publicación del Real Decreto 413/2014, produciéndose una disociación temporal entre la vigencia inmediata de la norma y el ámbito temporal de eficacia, que tiene un efecto retroactivo.

Procede recordar a este respecto que «el límite expreso de la retroactividad *in peius* de las leyes que el art. 9.3 CE garantiza, se circunscribe a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. Fuera de estos dos ámbitos, nada impide al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, ya que de lo contrario se podrían producir situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico (STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 4). Como ya señalábamos desde nuestros primeros pronunciamientos (SSTC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3, y 65/1987, de 21 de mayo, FJ 19), lo que se prohíbe en ese art. 9.3 CE es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores. La irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), y 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de forma que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva a los efectos del art. 9.3 CE cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas [STC 99/1987, FJ 6 b)], supuesto en el que la prohibición de retroactividad operaría plenamente y solo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio. Por el contrario, en el caso de la retroactividad impropia, que incide en situaciones no concluidas, hay que reconocer al legislador un amplio margen de libertad, de suerte que no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso.

En suma, conforme a la doctrina de este Tribunal, el art. 9.3 CE no contiene una prohibición absoluta de retroactividad que conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.3 CE (STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11), ni impide que las leyes puedan afectar a derechos e intereses derivados de situaciones jurídicas que siguen produciendo efectos, pues no hay retroactividad proscrita cuando una norma regula *pro futuro* situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor o cuyos

efectos no se han consumado, ya que el legislador puede variar ex nunc el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 9).

El Real Decreto-ley 9/2013 tiene una vigencia inmediata y produce efectos a partir de su entrada en vigor. Los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen primado están sujetos a ese nuevo régimen retributivo desde la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, sin perjuicio de que la cuantificación precisa de dicha retribución no se produzca hasta la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente, y sin que dicha sujeción conlleve una afectación desfavorable a los derechos adquiridos, desde una perspectiva constitucional, esto es, no incide en derechos patrimoniales previamente consolidados e incorporados definitivamente al patrimonio del destinatario, o en situaciones jurídicas ya agotadas o consumadas.

De este modo una medida normativa como la impugnada no entra en el ámbito de la retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE, pues nos hallamos ante relaciones jurídicas no concluidas, cuya resistencia a la retroactividad de la ley es menor que en los supuestos de retroactividad auténtica, debiendo reconocérsele al legislador un amplio margen de libertad en la constatación de la concurrencia de circunstancias concretas y razones que pudieran ser discutibles en el debate político, pero que, desde el punto de vista constitucional, aparecen como suficientes para justificar la retroactividad impropia ante la que nos encontramos.

No estamos, en suma, ante una norma sancionadora o restrictiva de derechos, ni ante una regulación que afecte a una situación «agotada», consolidada, perfeccionada o patrimonializada –en los términos utilizados por nuestra jurisprudencia– que haya sido revertida *in peius* con efecto retroactivo, por lo que no concurre un supuesto de retroactividad constitucionalmente prohibida, y, en consecuencia, no se produce una vulneración del art. 9.3 CE» [STC 270/2015, FJ 7 c)].

En este mismo contexto, debe rechazarse también la pretendida contravención de lo dispuesto en los arts. 10 y 13 del Tratado sobre la carta de la energía, pues, como también hemos tenido ocasión de señalar (STC 270/2015, FJ 6), «este Tribunal ha declarado reiteradamente que los tratados internacionales no constituyen por sí mismos parámetro de contraste para valorar la posible inconstitucionalidad de las leyes, pues la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de éstas y que, por tanto, deba ser resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 49/1988, fundamento jurídico 14, *in fine*), sino que, como puro problema de selección del derecho aplicable al caso concreto, su resolución corresponde a los órganos judiciales en los litigios de que conozcan (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5, y 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 4). En suma, no corresponde a este Tribunal determinar la compatibilidad o no de un precepto legal con un tratado internacional, ni éstos pueden erigirse en normas fundamentales y criterios de constitucionalidad (STC 142/1993, de 22 de abril, FJ 3)».

6. Finalmente, y en lo que respecta a la vulneración del principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos, contemplado también en el art. 9.3 CE, la demanda considera que la regulación recogida en los preceptos impugnados discrimina negativamente la producción eléctrica mediante fuentes renovables, residuos y cogeneración, en relación con otras fuentes de producción de energía eléctrica, haciendo recaer sobre ella el peso de la reducción o eliminación del déficit del sistema eléctrico; recurre de forma abusiva a conceptos jurídicos indeterminados; y desconoce la necesaria proporcionalidad de los intereses en presencia, al imponer retroactivamente un sacrificio económico que no garantiza la rentabilidad de sus inversiones.

En relación con dicha vulneración, procede recordar que este Tribunal viene afirmando que cuando se trata el enjuiciamiento de una norma legal desde la perspectiva que proporciona la interdicción de arbitrariedad consagrada en el art. 9.3 CE, «el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea

pertinente una análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (entre otras muchas, STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 8 y 148/2012, de 5 de julio, FJ 15)» (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 9). Procede en consecuencia examinar si los argumentos que se esgrimen por los recurrentes justifican, en este caso, el supuesto carácter arbitrario de la regulación recurrida.

En primer término, el recurrente se limita a enunciar la existencia de una supuesta discriminación negativa de la producción eléctrica mediante fuentes renovables, residuos y cogeneración, en relación con las otras fuentes de producción de energía eléctrica; pero dicha afirmación no va acompañada de argumentación alguna sobre el fondo de la cuestión, esto es, no se incluye justificación alguna que permita sustentar en qué medida o con qué alcance se ha producido una diferencia de tratamiento que sustente la citada discriminación negativa y permita su enjuiciamiento en sede constitucional. No se ha levantado pues la carga alegatoria que pesa sobre quien pretende la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, pues el recurso carece en este punto de una mínima fundamentación que permita a este Tribunal inferir las razones por las que se entiende producida la citada infracción constitucional.

Como se ha expuesto a lo largo del texto, la modificación del régimen jurídico de las energías renovables no constituye una medida aislada sino que se integra en un conjunto sistemático de decisiones legislativas adoptadas con carácter urgente, que han ido dirigidas a garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico en su conjunto. La importancia del sector energético para el desarrollo de la actividad económica general, ha determinado la introducción de reformas sucesiva dirigidas a mejorar el funcionamiento de los distintos subsectores que lo integran, subordinadas a las circunstancias derivadas de la coyuntura económica y que, han sido adoptadas en la mayoría de los casos a través de decisiones legislativas provisionales, como las contenidas en un decreto-ley, al igual que sucede en el presente caso. No resulta posible deducir las razones que sustenten la supuesta existencia de una discriminación negativa de este tipo de energía, pues cada una de las tecnologías presenta sus propios rasgos tecnológicos y económicos, que han justificado tratamientos diferenciados y no necesariamente homogéneos, sin que pueda pretenderse una exigencia o imposición de homogeneización absoluta en el tratamiento de las tarifas u otros elementos retributivos regulados, ni los períodos de percepción de todos ellos, pues las diferentes tecnologías están cada una de ellas sujetas a su propias peculiaridades en materia retributiva.

En segundo lugar, el argumento de una arbitrariedad justificada en el recurso a conceptos jurídicos indeterminados, ya ha sido rechazado por las razones que se exponen en el fundamento jurídico 4 de esta resolución, al que procede remitirse en este punto.

Y, finalmente, tampoco resulta admisible la apelación al principio general de proporcionalidad en la ponderación de los intereses en presencia, puesto que como extensamente se justifica en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 9/2013, la modificación del régimen retributivo de esta modalidad de producción de energía obedece a una motivación justificada y cierta, que permite deducir con claridad cuáles han sido los factores determinantes de la reforma introducida, factores todos ellos que se basan en un criterio de interés general, concretado en la sostenibilidad del régimen económico del sector eléctrico, incluso en el caso de que ello se lleve a cabo con el objetivo de evitar *ad futurum* los efectos negativos de decisiones iniciales que se hubieran revelado inadecuadas o insuficientes. En otras palabras, la modificación operada trae causa de la necesidad de satisfacer intereses públicos generales, concretados en la necesidad de reducción de un déficit público que había devenido en estructural y la adecuación del marco regulatorio a la eventualidades del sector y las variaciones que puedan darse en los datos económicos; la concurrencia de modificaciones tecnológicas o de cambios significativos del panorama económico con consecuencias inmediatas, justifican la revisión de los parámetros iniciales determinantes del cálculo de la tarifa regulada, sin que ello pueda ser calificado de arbitrario.

Procede, en consecuencia, rechazar 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

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil dieciséis. -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.

*Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5852-2013, al que se adhieren la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré*

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con su fundamentación jurídica, aunque no con el fallo, referida a la invocación de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima analizada en el fundamento jurídico 4, respecto de la modificación del régimen de incentivos a las energías renovables.

La razón de mi discrepancia es coincidente con la que ya fue expuesta en el voto particular concurrente a la STC 270/2015, de 17 de diciembre, al que para evitar reiteraciones innecesarias me remito.

Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.-Juan Antonio Xiol Ríos.-Adela Asua Batarrita.-Fernando Valdés Dal-Ré.-Firmado y rubricado.