

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7062 *Pleno. Sentencia 96/2014, de 12 de junio de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1603-2011. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Principios de igualdad, seguridad jurídica, irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales e interdicción de la arbitrariedad; límites a los decretos-leyes: acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante y de conexión de sentido entre la situación de urgencia y las medidas ideadas para hacerle frente, consistentes en la modificación del régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1603-2011, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, representado por el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra la disposición adicional primera, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de marzo de 2011, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional primera, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico por infracción de los artículos 9.3, 14, 86, 138 y 139 de la Constitución Española.

Comienza su escrito recogiendo los antecedentes normativos de la disposición impugnada, situándose para ello en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, en cuyos artículos 27 a 31 aparecía regulada la producción de energía eléctrica en régimen especial, que fueron desarrollados por el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo. El régimen económico regulado en esta última norma para los productores de energía en régimen especial, consistió en el derecho a «percibir por la venta, total o parcial, de energía eléctrica generada neta una retribución prevista en este Real Decreto»,

que según su art. 25 consistía en «una cantidad fija, única para todos los periodos de programación, y que se determina en función de la categoría, grupo y subgrupo al que pertenece la instalación, así como de su potencia instalada y, en su caso, antigüedad desde la fecha de puesta en servicio, en los artículos 35 al 42 del presente Real Decreto».

Este régimen retributivo fue reformado para las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica por el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, aplicable a las instalaciones del grupo b.1.1 del artículo 2 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, que obtengan su inscripción definitiva en el registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial, dependiente de la Dirección General de Política Energética y Minas, con posterioridad al 29 de septiembre de 2008. En su art. 11.5 establecía que «[l]a tarifa regulada que le sea de aplicación a una instalación, de acuerdo con el presente Real Decreto, se mantendrá durante un plazo máximo de veinticinco años a contar desde la fecha más tardía de las dos siguientes: la fecha de puesta en marcha o la de inscripción de la instalación en el Registro de preasignación de retribución. Dicha retribución no podrá nunca serle de aplicación con anterioridad a la fecha de inscripción en el mismo».

En su escrito el Letrado autonómico expone el régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica, haciendo referencia a las sucesivas modificaciones que se han ido produciendo hasta el momento de interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, que no reproducimos ahora para evitar reiteraciones, ya que las mismas aparecen relacionadas en el fundamento jurídico 3 de la presente Sentencia.

Tras ello realiza algunas precisiones sobre distintas cuestiones procesales de competencia y legitimación para recurrir del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y al respecto señala que el punto de conexión material entre la Ley estatal objeto de impugnación y el ámbito competencial autonómico, no resulta discutible, a la luz de lo establecido en los artículos 11.4 y 10.1.28 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1. 22 y 25 CE. Por otro lado en el art. 3.3 de la Ley 54/1997 del sector eléctrico se atribuyen a las Comunidades Autónomas diversas competencias, subordinadas a las bases estatales, entre ellas la de «fomento de las energías renovables de régimen especial y la de la eficiencia energética en el territorio de su Comunidad».

Considera la parte recurrente que los preceptos impugnados del Real Decreto-ley 14/2010 modifican sustancialmente el régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica respecto de lo previsto en el Real Decreto 661/2007, porque además de establecer un peaje de acceso a las redes de transporte y distribución para los productores de energía eléctrica vincula la percepción del régimen económico primado a que tengan reconocido el número de horas equivalentes, que se establecen en función de las zonas climáticas según la radiación media solar en España, reguladas en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el código técnico de la edificación; además porque la disposición transitoria segunda establece un límite de horas equivalentes de referencia, independientemente de su ubicación, hasta 31 de diciembre de 2013; y, por último, porque la disposición final primera modifica la tabla 3 del artículo 36 del Real Decreto 661/2007, incrementando, para las instalaciones del tipo b.1.1 las referencias en el plazo a los primeros veinticinco años por los primeros veintiocho años, que después pasaron a ser treinta años tras la modificación producida por la disposición final cuadragésima cuarta de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

a) Una vez analizado el contenido del Real Decreto-ley se desarrollan los motivos de impugnación, comenzando por la ausencia de presupuesto habilitante para realizar las modificaciones normativas expuestas mediante decreto-ley, lo que vulneraría el art. 86 CE, dado que de acuerdo con la doctrina constitucional (cita las STC 29/1982, de 31 de mayo, 6/1983, 111/1983, de 2 de diciembre y 60/1986, de 20 de mayo), las medidas requeridas para hacer frente a una situación de extraordinaria y urgente necesidad han de ser concretas y de eficacia inmediata; no pueden alterar la estructura del ordenamiento

y habrán de modificar de manera instantánea la situación jurídica existente. Por el contrario los preceptos del Real Decreto-ley 14/2010 no guardan una conexión que justifique la urgencia y excepcionalidad en la adopción de las mismas, ya que la finalidad última del Real Decreto-ley cuestionado es, según su exposición de motivos, eliminar la aparición de un nuevo déficit en el sistema eléctrico a partir de 2013, de modo que no puede admitirse que exista una «conexión de sentido» entre las medidas adoptadas y la situación de urgencia, además de carecer de la inmediatez necesaria en relación con la finalidad de corrección del déficit tarifario. Prueba de ello es que la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010 establece la limitación de las horas equivalentes de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas de acuerdo con la clasificación de zonas climáticas hasta el 31 de diciembre de 2013.

Tomando como punto de partida el fundamento jurídico 5 de la STC 68/2007, de 28 de marzo, destaca la generalidad con la que el Real Decreto-ley justifica la aplicación de medidas para la corrección del déficit tarifario, ya que se limita a indicar que «parece razonable que los productores de régimen especial realicen también una contribución para mitigar los sobrecostes del sistema, contribución que debe ser proporcional a las características de cada tecnología, a su grado de participación en la generación de esos sobrecostes y al margen existente en la retribución cuya rentabilidad razonable queda en todo caso garantizada», u otras expresiones como «especial incidencia que los desvíos en las previsiones de generación de esta fuente energética producen en el déficit tarifario». Tampoco justifica cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario.

Sostiene que el objetivo del Real Decreto-ley 14/2010 fue abordar con carácter urgente la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, una situación que no puede considerarse imprevista, porque previamente el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, ya había establecido límites para acotar el incremento del déficit tarifario, de modo que no puede entenderse que en el caso de la disposición adicional primera, la modificación del régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica, junto con la disposición final primera que hace extensivo dicho régimen para un periodo de veintiocho años, respondan a las notas de urgencia, excepcionalidad, gravedad e imprevisibilidad de la situación que se pretende afrontar.

b) La segunda tacha de inconstitucionalidad sobre la que argumenta el escrito del Letrado es la infracción de los arts. 14 y 138 CE debido a que la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 14/2010 establece una zonificación en función del código técnico de la edificación; y del art. 139 CE porque establece diferencias de derechos y obligaciones entre productores de energía fotovoltaica en función de donde residan o ejerzan su actividad.

La utilización en el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, como base de la retribución de las fotovoltaicas, de una zonificación donde se fijan expresamente dichos valores de referencia teniendo en cuenta la zona solar climática donde se ubique la instalación, de acuerdo con la clasificación de zonas climáticas según la radiación solar media en España establecidas en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el código técnico de la edificación, se considera errónea en su planteamiento técnico porque genera una discriminación en la retribución de su producción según unas zonas climáticas, que carece de justificación objetiva y razonable, dado que el código técnico de la edificación, no resulta válido para una generación de energía eléctrica en régimen especial.

Por lo que se refiere al territorio de la Región de Murcia quedaría dentro de las zonas climáticas IV y V definidas por el código técnico de la edificación. Esta clasificación no beneficia ni perjudica a todos por igual, sino que viene a castigar a las instalaciones fijas y no tiene en cuenta ni la calidad de la instalación ni la inversión en tecnología de primeras marcas o rendimientos. Para constatar el impacto sobre la Región de Murcia se aporta un estudio económico en el cual se toma como referencia para el cálculo una producción

solar media de 1.700 horas equivalentes durante veinticinco años. Según sus datos las pérdidas que ocasionará en Murcia la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley impugnado sobre las instalaciones acogidas al Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, en el período entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2013 y el resto de instalaciones fotovoltaicas ascienden a 154,52 millones de euros (un 26,41 por 100 de la retribución total prevista para la fotovoltaica regional en ese período).

Entienden que la redacción de la disposición transitoria segunda, que limita el número de horas equivalentes situándolas en 1.250, supone un agravio comparativo entre zonas climáticas, siendo la Región de Murcia una de las más perjudicadas pues su producción solar media es de las mayores de toda España, y que sufrirá unas pérdidas medias del 29 por 100, superando en 14 puntos porcentuales la media de las pérdidas de las cinco zonas climáticas. Además la reducción de horas equivalentes penaliza gravemente a los productores que han apostado por instalaciones de alta eficiencia y calidad de sus componentes, al no tenerse en cuenta estos criterios en los recortes. Las escasas instalaciones que se ejecuten a partir de ahora podrían mermar eficiencia y calidad con el objetivo de garantizar una rentabilidad mínima.

c) Alega el Letrado en tercer lugar que también resulta inconstitucional la aplicación retroactiva de las disposiciones impugnadas a aquellas instalaciones acogidas al régimen jurídico previsto en el Real Decreto 661/2007 de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, respecto de las cuales el Real Decreto-ley 14/2010 no establece ningún régimen transitorio. El régimen económico aplicable a los productores de instalaciones fotovoltaicas existentes antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2010 originó en ellos unas expectativas de ingresos económicos que se ven frustradas con la nueva norma.

Sostiene que estaríamos en una retroactividad de grado medio, en cuyo caso la «licitud o ilicitud de la disposición dependerá de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso, que tenga en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y de otra, los diversos imperativos que puedan conducir a una modificación del ordenamiento jurídico» (STC 126/1987, de 16 de julio) «así como las circunstancias concretas que concurren en el caso, es decir, la finalidad de la medida y las circunstancias relativas a su grado de previsibilidad, su importancia, cuantía y otros factores similares» (SSTC 126/1987; 197/1992, de 19 de noviembre; 173/1996, de 31 de octubre, y 182/1997, de 28 de octubre).

Entiende que la regulación de la actividad de la producción eléctrica en régimen especial no se puede modificar una vez fijado un escenario para el sector y después de que los inversores hayan llevado a cabo su inversión confiando en la regulación imperante. Su modificación arbitraria viene a quebrar los principios de seguridad jurídica y confianza legítima que proclama nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto al grupo de razones aducidas en el preámbulo del Real Decreto-ley, no justificarían el establecimiento de unas nuevas y negativas condiciones de la retribución de esta producción eléctrica fotovoltaica. Las razones de naturaleza económica y técnica, expuestas en la motivación de esta nueva regulación podrían haber servido para justificar la minoración de las condiciones económicas a aplicar a las nuevas instalaciones a entrar en servicio en años sucesivos, pero ninguna relación pueden guardar con el decremento no advertido en la propia Ley o su desarrollo en cuanto a la retribución a percibir por los productores ya en los ejercicios 2011, 2012 y 2013, so pena de vulnerar los principios generales de irretroactividad y de legalidad del artículo 9.3 de la Constitución Española.

Señala que así lo han manifestado los Comisarios Europeos de Energía y Acción por el Clima, en una carta dirigida al Ministro de Industria, Turismo y Comercio en el que ponen de relieve que el carácter retroactivo del Real Decreto-ley 14/2010 «ha suscitado grave preocupación», por lo que expresan sus «reservas en relación con estas medidas», ya que «sin estabilidad y previsibilidad, aumentaría el riesgo de retraso, cuestionamiento o encarecimiento» de las inversiones en fuentes de energía renovables. Por ello, exhortan a que los ajustes de tarifas o las reducciones de costes se hagan «de manera previsible,

en vez de tener un efecto retroactivo», concluyendo que «los Estados miembros tienen que garantizar el respeto de los principios del Derecho de la UE, incluidos los de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima».

d) Sostiene en último lugar que se ha vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE.

La nueva regulación discriminaría a la tecnología fotovoltaica en relación con el resto de los productores del régimen especial, ya que viene a fijar un límite temporal en la retribución incentivadora de esta tecnología inexistente en el resto de tecnologías aplicando a éstas una regulación menos gravosa que a las fotovoltaicas.

La finalidad del Real Decreto-ley no sería corregir el déficit tarifario sino reducir las retribuciones o subvenciones a una determinada tecnología de manera discriminante. Esta arbitrariedad se manifiesta también en la desproporción al establecer un número de horas equivalentes de producción suficientemente retribuida que es excesivamente bajo durante tres años (2011, 2012 y 2013), para después venir a aumentarlas con una zonificación que continúa siendo discriminatoria para unos territorios respecto de otros.

En definitiva, considera que la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, al limitar las horas equivalentes de producción en la Región de Murcia a 1.250 al año carece de relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Este límite supone un agravio comparativo entre zonas climáticas, ya que no se establece diferencia entre las mismas. Esta tabla limitante no beneficia ni perjudica a todos los productores por igual según el territorio de aplicación o la tecnología, sino que castiga a las instalaciones fijas, discriminando unas frente a otras, y no tiene en cuenta ni la calidad de la instalación ni la inversión en tecnología de primeras marcas o rendimientos. Castiga también a los productores de la Región de Murcia, frente, por ejemplo, a los de Galicia, o Navarra, Cantabria o País Vasco, sin justificación objetiva y razonable.

2. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, mediante providencia de 29 de marzo de 2011, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se cumplimentó en el «BOE» núm. 84, de 8 de abril de 2011).

3. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 4 de abril de 2011, se personó en el proceso y solicitó una prórroga de ocho días en el plazo concedido para formular alegaciones. El Pleno, por providencia de 5 de abril de 2011, acordó tenerlo por personado y conceder la prórroga solicitada.

4. Por escrito, registrado el día 13 de abril de 2011, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que la citada Cámara se personaba en el procedimiento sin formular alegaciones, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General. El mismo día el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, sin formular alegaciones, dando por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

5. Mediante escrito, presentado en el Registro General de este Tribunal el día 9 de mayo de 2011, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta compareció formulando las siguientes alegaciones.

Con carácter previo, después de centrar el objeto del recurso así como el contenido de las alegaciones de la recurrente, solicita que se declare la pérdida parcial de objeto respecto a la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2010, debido a que ésta fue modificada por la disposición final cuarenta y cuarta, apartado 2 de la Ley de economía sostenible, si bien esta última no fue impugnada. Sostiene que la disposición

final primera del Real Decreto-ley 14/2010 tuvo una vigencia de poco más de dos meses, lo que junto a la relativamente corta vida de las instalaciones fotovoltaicas en España, hizo imposible que, en el momento en el que se procedió por la Ley de economía sostenible a prolongar a treinta años el inicial plazo de veintiocho, existiera ninguna instalación fotovoltaica que reuniera las condiciones de temporalidad necesarias para disfrutar de la última prórroga que se introduce en relación con su derecho a percibir la tarifa.

a) Dicho esto, formula su primera alegación sobre el fondo referida a la existencia de presupuesto habilitante, siguiendo así el mismo orden que la parte recurrente. Comienza invocando la STC 18/2011, de 3 de marzo que declaró conforme con el orden constitucional la actuación básica del Estado en materia de planificación energética y señaló que las finalidades perseguidas por la normativa básica estatal en esta materia son tanto la garantía del suministro eléctrico como el establecimiento del régimen económico del sector eléctrico. Las medidas recogidas en el Real Decreto-ley 14/2010 impugnado se adoptaron con carácter urgente para preservar ambas finalidades, en un contexto de crisis y deficiencia tarifaria.

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

El Real Decreto-ley 14/2010 vino a corregir el desajuste estimado para el año 2010 de las liquidaciones de actividades reguladas, a preservar el impacto futuro de esta medida sobre los consumidores, a ampliar el bono social establecido con efecto de 1 de enero de 2014 y a elevar los límites máximos del déficit que se establecieron en el Real Decreto 6/2009, para los años 2011 y 2012. Para alcanzar la eficacia de estas medidas se estimaron imprescindibles otras complementarias que afectaron también a los productores del régimen especial, que estaban en el origen de una parte importante del déficit, si bien el sector de la energía solar fotovoltaica era el único de los grandes sectores de energías renovables —eólicos, termosolares y de cogeneración— que no había llegado a un acuerdo con el fin de asegurar la solvencia y sostenibilidad del sistema eléctrico.

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

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

En cuanto a la carencia de inmediatez que se imputa a las medidas impugnadas responde que la aplicación de la limitación de horas equivalentes en función de las zonas climáticas resulta aplicable a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2010 para las instalaciones acogidas al Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, y su

aplicación se generaliza a partir del 1 de enero de 2014. Para paliar el cambio en la retribución se estableció un breve período transitorio (2011-2013) que contribuye a mejorar la adaptación a la nueva situación.

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

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

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

La procedencia de aplicar la zonificación climática establecida en el código técnico de edificación a la limitación horaria impuesta a las instalaciones fotovoltaicas en el Real Decreto-ley 14/2010, ha de partir de la consideración de que, si bien la finalidad de ambas normas es diferente, una y otra persiguen determinar la cuantificación del recurso solar a efectos de su aprovechamiento en instalaciones solares fotovoltaicas. El plan de energías renovables 2005-2010 vincula la generación eléctrica a partir de tecnología fotovoltaica a la disposición del recurso solar, estableciendo un mapa orientativo de la cantidad de energía media diaria por unidad de superficie (irradiación) en España según cinco zonas climáticas y el código técnico de edificación establece la obligatoriedad, para determinados edificios de incorporar sistemas de captación y transformación de energía solar por procedimientos fotovoltaicos, determinando la potencia instalada a través de una serie de parámetros entre los que se encuentra el coeficiente definido en función de la zona climática en la que se sitúe el edificio.

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

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

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

Aclara que es cierto que quienes en su día realizaron unas determinadas inversiones y pusieron en marcha unos proyectos empresariales de conformidad con unos determinados criterios de política económica y fomento de ciertas actividades que se consideraban protegibles y en el contexto de una regulación jurídica y económica determinada, no pueden verse sorprendidos hasta el punto de ver alterados los presupuestos que en su día tomaron en cuenta para realizar sus inversiones ni verse condenados a una situación de desequilibrio patrimonial y económico que las conduzca a su desaparición o extinción. Pero ello no significa que tengan reconocido el derecho a la intangibilidad de las expectativas que libremente puedan haberse forjado ni, como es natural, a la inmutabilidad de sus perspectivas de beneficio incondicionado.

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

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

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

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

Considera que los datos sobre los que se apoya el Real Decreto-ley 14/2010 para adoptar las disposiciones impugnadas son indudablemente ciertos y objetivos, lo que difícilmente hace cuestionable su constitucionalidad. El sobrecoste previsto por la Comisión Nacional de Energía para el año 2010, del régimen especial asciende a 5.888 millones de euros. El peso del sector foto voltaico en los costes del sistema es especialmente elevado: este sector absorbe el 40 por 100 del sobrecoste del régimen especial, cuando sólo representa el 6 por 100 de la producción renovable y el 2 por 100 de la producción total del sistema eléctrico. En los últimos tres años, se ha producido un incremento notable en el número de horas medias de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas, lo que ha llevado asociada una rentabilidad para las instalaciones por encima de lo previsto como razonable en su régimen retributivo. A pesar de ello el sector

de la energía solar fotovoltaica era el único de los grandes sectores de las energías renovables que no había llevado a cabo un esfuerzo de contribución a la sostenibilidad de nuestro sistema eléctrico. Por todo ello las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 14/2010 quedan suficientemente explicitados. No pueden tacharse de arbitrarios tales cambios normativos, la distinción de trato que suponen respecto de las instalaciones fotovoltaicas se funda en una justificación objetiva y razonable.

Termina su escrito suplicando la declaración de la desaparición sobrevenida del objeto del proceso respecto de la disposición final primera y la desestimación del recurso respecto de las restantes disposiciones impugnadas. Subsidiariamente pide la íntegra desestimación del recurso.

6. Por providencia de 10 de junio de 2014, se señaló el día 12 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

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

El Abogado del Estado opone, en primer lugar, la pérdida de objeto respecto de la disposición final primera, dado que ésta fue modificada por la disposición final cuadragésimo cuarta, apartado 2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, y propone la desestimación del recurso en todo lo demás.

2. Es necesario comenzar valorando el alcance de las numerosas reformas legislativas sobrevenidas durante el curso del presente procedimiento que han provocado que ninguna de las disposiciones impugnadas se encuentren hoy vigentes y determinar la repercusión que ello pueda tener sobre una eventual desaparición, al menos parcial, de su objeto.

Ciertamente la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad como el presente es que la derogación de la norma impugnada extingue su objeto, si bien es reiterada doctrina de este Tribunal, como recordaba la STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 3, remitiéndose entre otras a las SSTC 134/2004, de 22 de julio; 68/2007, de 28 de marzo, o 1/2012, de 13 de enero, que «no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, debiendo distinguirse entre la cuestión y el recurso de inconstitucionalidad como manifestaciones procesales distintas, no pudiendo resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos».

Hemos declarado, asimismo, que «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado "habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1

LOTIC) (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, "pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad" (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 385/1993, FJ 2). Por idéntica razón, para excluir "toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar", puede resultar útil –conveniente– su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 160/1987, FJ 6; 385/1993, FJ 2).» (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3).

No obstante, la doctrina general sobre la pérdida de objeto en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad debe completarse con la que se refiere en particular a los recursos que se dirigen contra la legislación de urgencia dictada por el Gobierno al amparo del art. 86.1 CE, dada su trascendencia para el presente caso. Sobre este extremo, tal como señala la STC 155/2005, de 9 de junio, en su fundamento jurídico 2, siempre hemos sostenido que «es algo fuera de duda» que «el control del Decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la Ley, siguiendo lo que dispone el art. 86.3 [CE]», pues el interés constitucional «de ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del art. 86.1... no puede considerarse satisfecho por la derivación del Decreto-ley hacia el cauce del art. 86.3 [CE]», ya que si bien «podiera... pensarse que una eficacia retroactiva de la Ley que diera cobijo a los efectos producidos por el Decreto-ley puede privar de sentido a la impugnación dirigida... al Decreto-ley,... esto no es así, pues... velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-leyes, dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse por la utilización del procedimiento del art. 86.3 (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3; en el mismo sentido, más recientemente, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 1)». Insistiendo en esta línea, hemos afirmado también que «la Constitución únicamente admite la legislación de urgencia bajo condiciones cuya inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad, sin que los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del decreto-ley por el Congreso de los Diputados puedan corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable, pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el Decreto-ley y su convalidación o su conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podrá materialmente pronunciarse» (STC 155/2005, de 9 de junio FJ 2).

3. Pero antes de proceder al examen de la alegada vulneración del art. 86 CE, vamos a referirnos al contenido, los antecedentes y las sucesivas modificaciones de las disposiciones normativas objeto del presente recurso, con la finalidad de aclarar cuándo se produce la derogación de los preceptos impugnados, determinar su inaplicabilidad y situarnos en el contexto normativo en el que fueron adoptadas las medidas impugnadas mediante real decreto-ley.

a) Tomamos para ello como punto de partida la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, que tuvo por objeto la liberalización del sector eléctrico y, por lo que ahora interesa, emprendió una política de incentivo a la producción eléctrica mediante energías renovables. La regulación de este tipo de energías se llevó a cabo bajo el epígrafe de producción de energía eléctrica en régimen especial (arts. 27 a 31), frente al llamado régimen ordinario aplicable al resto de los productores de energía. Entre los derechos de los productores en este régimen en el art. 30.4 de esta Ley aparecía previsto el derecho a la percepción de una prima que se fijaría por el Gobierno.

El desarrollo de estos preceptos tuvo lugar mediante el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, que estableció, como recogía su exposición de motivos, el «marco económico... que desarrolla los principios recogidos en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, garantizando a los titulares de instalaciones en régimen especial una retribución razonable para sus inversiones y a los consumidores eléctricos una asignación también razonable de los costes imputables al sistema eléctrico, si bien se incentiva la participación en el mercado, por estimarse que con ello se consigue una menor intervención

administrativa en la fijación de los precios de la electricidad, así como una mejor y más eficiente imputación de los costes del sistema, en especial en lo referido a gestión de desvíos y a la prestación de servicios complementarios».

La percepción de las retribuciones previstas para los productores de energía en régimen especial, que previamente hubiesen obtenido tal condición, partía de la necesaria inscripción de la instalación en el registro administrativo correspondiente (art. 14 del Real Decreto 661/2007). Entre los derechos de los productores de régimen especial aparecía (art. 17) el derecho a percibir por la venta de su energía eléctrica generada la tarifa regulada o una prima. Para las instalaciones fotovoltaicas, el régimen retributivo de la energía producida era, con carácter general, el establecido para todas las instalaciones de régimen especial que optasen por una de las dos posibilidades. La tarifa regulada según artículo 25 consistía en «una cantidad fija, única para todos los periodos de programación, y que se determina en función de la categoría, grupo y subgrupo al que pertenece la instalación, así como de su potencia instalada y, en su caso, antigüedad desde la fecha de puesta en servicio, en los artículos 35 al 42 del presente Real Decreto», y en el artículo 36 se recogían las tablas donde se cuantificaban las tarifas y las primas para las instalaciones de categoría b.1.1.

El régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica fue nuevamente regulado por el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, cuyo artículo 11 estableció que la tarifa regulada que le fuera de aplicación a una instalación, de acuerdo con este Real Decreto, se mantendría durante un plazo máximo de veinticinco años a contar desde la fecha más tardía de las dos siguientes: la fecha de puesta en marcha o la de inscripción de la instalación en el registro de preasignación de retribución. Por otro lado la disposición adicional quinta de dicho Real Decreto 1578/2008 estableció que «durante el año 2012, a la vista de la evolución tecnológica del sector y del mercado, y del funcionamiento del régimen retributivo, se podrá modificar la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica».

b) El Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, ahora impugnado, modificó el régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica limitando, en su disposición adicional primera, las horas equivalentes de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas, si bien la disposición transitoria segunda estableció una limitación hasta 31 de diciembre de 2013 de la aplicación de las horas equivalentes de funcionamiento, que habían sido fijadas en la disposición adicional primera, para las instalaciones fotovoltaicas acogidas al régimen económico del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, y sólo a partir de dicha fecha, es decir de 1 de enero de 2014, se limitarían las horas equivalentes en función de la zona solar climática donde se ubique la instalación que se fijan en la mencionada disposición adicional primera. Finalmente la disposición final primera introdujo una modificación en la tabla 3 del art. 36 derogado del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, ampliando para las instalaciones tipo b.1.1 el plazo establecido de veinticinco años a veintiocho.

En concreto, las disposiciones del Real Decreto-ley 14/2010, referidas todas ellas a la producción de energía por las instalaciones fotovoltaicas, que han sido impugnadas, establecen lo siguiente:

«Disposición adicional primera. *Limitación de las horas equivalentes de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas.*

1. Las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica tendrán derecho, en su caso, a percibir en cada año el régimen económico primado que tengan reconocido, hasta alcanzar el número de horas equivalentes de referencia, tomando como punto de inicio las 0 horas del 1 de enero de cada año.

2. Las horas equivalentes de referencia para estas instalaciones, en función de la zona solar climática donde se ubique la instalación, de acuerdo con la clasificación de zonas climáticas según la radiación solar media en España establecidas en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, serán las siguientes:

A estos efectos, se define el número de horas equivalentes de funcionamiento de una instalación de producción de energía eléctrica como el cociente entre la producción neta anual expresada en kWh y la potencia nominal de la instalación expresada en kW.

3. La Comisión Nacional de Energía aplicará la limitación de horas que se establece en esta disposición a las liquidaciones de primas correspondientes a las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica. Asimismo aplicará la limitación que se establece en la disposición transitoria segunda a las liquidaciones que se refieran a las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica acogidas al régimen económico establecido en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo. Para ambos casos, podrá recabar la información que precise de los titulares de las instalaciones y de los órganos competentes para la autorización de las mismas.

4. Se habilita al Gobierno a modificar mediante real decreto lo dispuesto en el apartado 2, para adecuarlo a la evolución de la tecnología.»

«Disposición transitoria segunda. *Limitación de las horas equivalentes de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas hasta el 31 de diciembre de 2013.*

No obstante lo dispuesto en la disposición adicional primera, hasta el 31 de diciembre de 2013 las horas equivalentes de referencia para las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica acogidas al régimen económico establecido en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, serán las siguientes:

Tecnología	Horas equivalentes de referencia/año
Instalación fija	1.250
Instalación con seguimiento a 1 eje	1.644
Instalación con seguimiento a 2 ejes	1.707.»

«Disposición final primera. *Modificación del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo.*

Se modifica la tabla 3 del artículo 36 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, sustituyendo, para las instalaciones de tipo b. 1.1, las referencias en el plazo a los primeros 25 años por los primeros 28 años.»

c) Una vez expuestos los antecedentes normativos y el contenido de la disposición impugnada parece conveniente señalar las modificaciones que han sufrido con posterioridad a su aprobación.

Comenzamos para ello por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que en su disposición final cuarenta y cuarta, modificó el apartado 4 de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, que quedó redactado como sigue: «Se habilita al Gobierno a modificar mediante Real Decreto lo dispuesto en el apartado 2 para adecuarlo a la evolución de la tecnología. Las eventuales modificaciones sólo afectarán a las instalaciones que no se encuentren en funcionamiento en el momento de la entrada en vigor de dicho Real Decreto, para lo cual se considerará

la fecha de inscripción en el registro de pre-asignación de retribución para instalaciones fotovoltaicas» y su disposición final primera, que «modifica la tabla 3 del artículo 36 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, sustituyendo, para las instalaciones de tipo b. 1.1 las referencias en el plazo a los primeros 25 años por los primeros 30 años», es decir, con esta norma se volvía a ampliar el plazo, que había sido fijado en veintiocho años por la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2010. Pero la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que estaba vigente en el momento de interponerse el recurso de inconstitucionalidad, no ha sido recurrida.

Fue especialmente durante los años 2012 y 2013 cuando se sucedieron reformas que afectaron a diferentes aspectos relacionados con las instalaciones de energía solar fotovoltaica.

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

Finalmente la vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, ha establecido un nuevo sistema de retribuciones, que da continuidad al que había sido regulado por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, derogando ya expresamente el sistema instaurado por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre. Con la entrada en vigor de esta ley desaparece la distinción entre el régimen ordinario y el especial, y con él las disposiciones reguladoras del llamado régimen especial al que estaban sometidos los productores de las energías renovables. Por lo que aquí interesa, la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico también se deroga expresamente.

No obstante el nuevo sistema retributivo iniciado por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio y asumido por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, requería del necesario desarrollo reglamentario para aplicar dicho régimen retributivo a cada una de las instalaciones de producción de energía eléctrica. Para resolver la situación del vacío reglamentario provocado por la derogación de los anteriores reglamentos, la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio estableció que temporalmente se aplicarían los derogados Reales Decretos 661/2007 y 1578/2008, con carácter transitorio hasta la aprobación de las disposiciones necesarias para la plena aplicación de éste.

El anunciado desarrollo reglamentario del vigente régimen retributivo, previsto en la disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio y reiterado en la disposición final tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, se ha llevado a cabo en el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos y con ello ha cesado también la aplicación transitoria antes señalada de los

Reales Decretos 661/2007 y 1578/2008. 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 este régimen transitorio. Este fue previsto al objeto de mantener los flujos retributivos de las instalaciones, evitando los perjuicios que hubiera causado la demora del 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, como establece su disposición final segunda.

La expuesta sucesión de normas nos permite concluir que ninguna de las disposiciones impugnadas se encuentra en vigor en el momento de resolver el presente recurso de inconstitucionalidad, habiendo perdido por consiguiente su objeto en los términos expuestos en el fundamento jurídico anterior debido, como acabamos de exponer, a las reformas normativas producidas por la disposición final cuadragésima cuarta de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de economía sostenible, que modificó la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, de modificación del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo; el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, en cuya disposición derogatoria única se derogó el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, así como el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, para dicha tecnología; y la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, cuya disposición derogatoria única derogó la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre.

En definitiva sólo pervive el objeto del presente recurso por lo que hace a la alegación de vulneración del art. 86.1 CE por el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre.

4. Una vez realizadas las anteriores aclaraciones procede abordar únicamente la tacha de inconstitucionalidad que se achaca a las disposiciones impugnadas referida a la vulneración del art. 86.1 CE, en la medida en que no concurre el presupuesto habilitante del Real Decreto-ley para su utilización como instrumento normativo.

Aduce la Comunidad Autónoma recurrente que las medidas adoptadas mediante real decreto-ley no guardan una conexión que justifique su adopción urgente y excepcional, pues su finalidad, según la exposición de motivos, es la eliminación de la aparición de un nuevo déficit tarifario a partir de 2013, siendo además una situación que no resultaba imprevista porque ya se adoptaron medidas para limitar el déficit en el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril. Por otro lado las medidas adoptadas en la disposición transitoria segunda carecerían de inmediatez pues no tienen eficacia hasta 2014.

Por su parte el Abogado del Estado niega que se haya producido la vulneración del art. 86.1 CE, porque el contexto en el que se produjo la reforma enjuiciada, de crisis económica y déficit tarifario, justificaban la adopción de medidas que no son inadecuadas para alcanzar las finalidades perseguidas, siendo legítima la utilización del Real Decreto-ley. Sostiene que se ha cumplido con la exigencia de exteriorizar las razones de la urgencia tanto en la exposición de motivos como en el debate de convalidación y niega que exista carencia de inmediatez, dado que la limitación de horas equivalentes, en función de las zonas climáticas, resulta aplicable a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2010 para las instalaciones acogidas al Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, pero, debido a la existencia de un régimen transitorio, solo a partir de 1 de enero de 2014 se prevé una aplicación generalizada. Por todo ello excluye el carácter abusivo o arbitrario.

5. En relación con el requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad» enunciado en el art. 86.1 CE como presupuesto inexcusable para que el Gobierno pueda dictar normas con fuerza de ley, en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 5, decíamos que «conviene recordar la doctrina recogida en la STC 137/2011, de 14 de diciembre, donde se sintetizan, entre otros, los pronunciamientos de las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3».

En la primera de estas resoluciones este Tribunal tuvo ocasión de precisar que «el concepto "extraordinaria y urgente necesidad" que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de "extraordinaria y urgente necesidad" y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.» (STC 137/2011, FJ 4), reiterándose a renglón seguido que «nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima "en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta" (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a "situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes" (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).» (*ibídem*).

Por lo que hace al control que está llamado a ejercer este Tribunal sobre las normas con rango de ley dictadas por el Gobierno con la forma de reales decretos-leyes, en esa misma Sentencia y fundamento jurídico se hace hincapié en que se trata de «un control externo», que debe «verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE). Desde el primer momento hemos afirmado que "el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución" (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Pues no conviene olvidar que la Constitución reconoce a las Cortes Generales como "las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario", ya que son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). El Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 87.1 CE, por lo que la potestad que ostenta para dictar Reales Decretos-leyes, en virtud del art. 86.1 CE, se configura "como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la

necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman" (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1; doctrina que reitera la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).» (STC 137/2011, FJ 4).

La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación «de extraordinaria y urgente necesidad» sea «explícita y razonada», del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de «una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar». En cuanto a los instrumentos de los que puede valerse este Tribunal, se añade en ese mismo fundamento jurídico 4 de la STC 137/2011, que «el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley» (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4).

6. De la doctrina expuesta se deduce que es necesario abordar si el Gobierno, a la hora de dictar el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, se encontraba amparado por un presupuesto habilitante, es decir, si se dictó en un caso de extraordinaria y urgente necesidad y para ello debemos analizar dos elementos: en primer lugar, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; y 1/2012, de 13 de enero, FJ 7); en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; y 1/2012, de 13 de enero, FJ 7).

Entramos por ello a analizar las razones explicitadas por el Gobierno en la exposición de motivos de la norma y en el debate parlamentario de convalidación.

En primer lugar en la exposición de motivos del Real Decreto-ley se afirma que desde la aprobación del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, que ya estableció límites para acotar el incremento del déficit tarifario, se produjeron circunstancias sobrevenidas con incidencia en las previsiones del déficit tarifario del sistema eléctrico y provocaron que los límites máximos de déficit se vieran ampliamente superados. Razona en los siguientes términos: «El impacto de la crisis global que atraviesa la economía española ha supuesto una significativa caída de la demanda de energía eléctrica mientras que, del lado de la oferta, han tenido una incidencia aspectos como la evolución del precio de los combustibles en los mercados internacionales durante este año 2010 o las favorables condiciones climatológicas que han llevado a mayor producción eléctrica desde fuentes renovables. La situación coyuntural actual no ha tenido efectos simétricos en todos los sectores eléctricos: mientras el régimen ordinario (centrales tradicionales) ha visto reducidas sus horas de funcionamiento y sus ingresos por la caída de los precios del mercado mayorista, los productores de régimen especial se encuentran en una diferente situación debido a su régimen específico que les asegura la venta de la energía producida mediante su entrada preferente en el sistema.»

En este sentido añade que el objetivo del presente Real Decreto-ley es «abordar con carácter urgente la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico», y para ello «mantiene el objetivo de eliminación de la aparición de nuevo déficit en el sistema eléctrico a partir de 2013, y asegura esta senda de reducción recogiendo un conjunto de medidas que, con carácter inmediato, permitan solventar la situación coyuntural y fortalecer la consideración del sistema eléctrico en los mercados financieros y de deuda tan importantes en estos momentos. Para ello se establecen un conjunto de disposiciones

de tal forma que, todos los agentes del sector, contribuyan con un esfuerzo adicional y compartido a la reducción del déficit del sistema eléctrico». «En el diseño de estas medidas se ha cuidado asegurar la garantía del suministro de energía eléctrica en condiciones de universalidad, calidad, seguridad y continuidad, y garantizar la protección del derecho de los consumidores al suministro eléctrico en condiciones equitativas, así como asegurar el cumplimiento de los objetivos en materia de eficiencia energética y fomento de las energías renovables. Paralelamente se ha prestado una especial atención y cuidado en no afectar al equilibrio económico financiero de las empresas del sector, no sólo para las grandes empresas, preservándose los principios de liberalización que presiden la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, sino también para el conjunto de instalaciones de generación vigilando porque, especialmente en el caso de las empresas de generación de régimen especial, éstas tengan asegurada una retribución suficiente y razonable.»

Señala que «parece razonable que los productores de régimen especial realicen también una contribución para mitigar los sobrecostes del sistema, contribución que debe ser proporcional a las características de cada tecnología, a su grado de participación en la generación de esos sobrecostes y al margen existente en la retribución cuya rentabilidad razonable queda en todo caso garantizada. De este modo, con esta misma finalidad, se han venido aprobando en los últimos meses por el Gobierno medidas regulatorias dirigidas a los productores de energía eléctrica eólica, termosolar y de cogeneración.

Por ello, teniendo en cuenta el ritmo de crecimiento de las instalaciones fotovoltaicas, y salvaguardando el principio de suficiencia de su retribución, por la especial incidencia que los desvíos en las previsiones de generación de esta fuente energética producen en el déficit tarifario, se establece con carácter general la posibilidad de limitar las horas equivalentes de funcionamiento con derecho al régimen económico primado que tengan reconocido. De este modo se fijan expresamente dichos valores de referencia de acuerdo con los valores utilizados para el cálculo de su retribución establecidos en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 y los reflejados en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, teniendo en cuenta la zona solar climática donde se ubique la instalación, de acuerdo con la clasificación de zonas climáticas según la radiación solar media en España establecidas en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. Paralelamente, y en aras a asegurar la razonabilidad de la retribución se amplía a 28 años para las instalaciones de tipo b.1.1, las referencias en el plazo a los primeros 25 años establecidas en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo.»

En términos similares se desarrolló, en segundo lugar, el debate de convalidación («Diario de Sesiones del Congreso», Pleno núm. 207, de 26 de enero de 2011), en el cual el Sr. Ministro de Industria y Turismo, centró su intervención señalando que en el contexto de profunda crisis económica y financiera global resultaba especialmente prioritaria la reforma del sistema eléctrico que acumulaba una serie de desequilibrios y debilidades, que era imprescindible corregir cuanto antes, ya que la situación se había vuelto insostenible por la evolución del déficit y la deuda tarifaria acumulada sin titular. Señaló que ya en 2009 se iniciaron actuaciones para reducir los costes del sistema, que tuvieron continuidad durante el 2010, consiguiendo acuerdos de reducción de retribuciones con el sector eólico, el sector termosolar y en relación con el sector fotovoltaico se aprobó una reducción para el futuro de primas en un 5 por 100 para las instalaciones de techo pequeño, en un 25 por 100 para las de techo mediano y en un 45 por 100 para las de suelo.

Sin embargo estas medidas de 2009 y 2010 resultaron insuficientes porque los desequilibrios se acentuaron por la aparición de circunstancias adversas de las que señala dos, el crecimiento por encima de lo previsto de los costes regulados a lo largo de 2010, en especial de las primas del régimen especial: y la caída en la demanda de electricidad de un 4,7 por 100 por vez primera en veinticinco años de incrementos

sostenidos, lo que supuso una reducción de ingresos y por consiguiente una elevación del déficit tarifario. Por ello era urgente aprobar medidas de ahorro de costes y generación de ingresos, evitando la desestabilización de nuestro sistema eléctrico o subidas desmesuradas de la tarifa eléctrica. Estas medidas de carácter inmediato permiten solventar la situación y fortalecer la posición del sistema eléctrico en los mercados financieros y de deuda.

Concluye el Sr. Ministro motivando la inclusión del ajuste de la retribución fotovoltaica diciendo que las medidas pretenden repartir esfuerzos entre todos los agentes, si bien el sector de la energía solar fotovoltaica era el único de los grandes sectores de las energías renovables que aún no había hecho un esfuerzo para ayudar a una reducción gradual y ordenada del déficit de tarifa, a pesar de su importante papel en los costes del sistema, ya que absorbía el 40 por 100 del sobre coste del régimen especial, representando tan solo el 6 por 100 de la producción renovable y el 2 por 100 de la producción total del sistema eléctrico. Manifestó que en estas circunstancias y ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo con el sector fotovoltaico, pero siguiendo lo pactado con el resto de los sectores, eólico y termosolar, se limitaban las horas de funcionamiento con derecho a tarifa de las plantas fotovoltaicas a partir de 2014, remunerando las horas que exceden de este umbral al precio del mercado mayorista. Y en el periodo 2011-2013 se limitan las horas con derecho a percibir la tarifa a las horas previstas en el plan de energías renovables 2005-2010. El esfuerzo se considera razonable porque, como compensación, las plantas afectadas disfrutarán de tres años más de periodo con derecho a tarifa, que de esta forma pasa de veinticinco a veintiocho años y estas medidas además están en línea con las adoptadas por otros países europeos.

7. A la vista de los motivos señalados en el fundamento jurídico anterior en lo que respecta a la existencia de presupuesto habilitante, esto es, sobre si concurre la necesaria extraordinaria y urgente necesidad para adoptar las medidas impugnadas mediante real decreto-ley, puede concluirse que la situación de urgencia aparece expresamente justificada en el preámbulo del Real Decreto-ley así como en el debate parlamentario de convalidación del mismo. En ambos casos coinciden las razones que motivaron la adopción de la medida, que son por un lado la situación de crisis económica en 2010, que había repercutido en una caída imprevista de la demanda de energía eléctrica, junto al incremento general de costes, que provocó un aumento imprevisto del déficit tarifario. De otro lado la existencia de un régimen retributivo especial, que no se fijó mediante el precio de mercado, sino que tiene como finalidad garantizar una rentabilidad suficiente, que tuvo también una cierta incidencia en déficit tarifario.

En definitiva no puede excluirse que una medida que tiene por objeto establecer un límite en la retribución de un sector productor de energía, como es el fotovoltaico, pueda contribuir a minorar el mencionado déficit tarifario. A ello hay que añadir que la política de reducción del déficit mediante la disminución de la retribución de las empresas del sector no afectó sólo a las fotovoltaicas, sino que tuvo efectos sobre todos los productores, tanto de régimen general como especial.

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

Este Tribunal ha reconocido, con la perspectiva del art. 86.1 CE, la relevancia de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético (SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 6; 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2, y 39/2013, de 14 de febrero). Así, en la STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 8, señalábamos con relación a la concurrencia del presupuesto habilitante para la utilización de un real decreto-ley que «la importancia del sector energético para el desarrollo de la actividad económica en general determina que su ordenación, introduciendo reformas en el mismo a fin de mejorar el funcionamiento de los distintos subsectores que lo integran, sea susceptible de constituir una necesidad cuya valoración entra dentro del ámbito de atribuciones que corresponde al Gobierno, al que corresponde apreciar cual es el momento o la coyuntura económica

más apropiada para adoptar sus decisiones en este caso dirigidas a introducir un mayor grado de liberalización de las actividades en el sector petrolero, circunstancia que puede hacer necesaria la aprobación de disposiciones legislativas provisionales y de eficacia inmediata como las contenidas en un decreto-ley excluyendo que se trate de un uso abusivo o arbitrario de dicha facultad» (STC 170/2012, FJ 6). Este último pronunciamiento se realizó con relación a unas disposiciones cuya finalidad era la liberalización de las actividades en el subsector del petróleo, pero el mismo criterio se aplicó en la STC 39/2013, de 14 de febrero, a las medidas incluidas en el Real Decreto-ley 4/2006, de 24 de febrero, por el que se modifican las funciones de la Comisión Nacional de Energía, dirigida a extender la autorización administrativa a ciertas operaciones de concentración, y por ello también se puede aplicar ahora al Real Decreto-ley 14/2010, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

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

Finalmente hemos de señalar que las medidas adoptadas en relación con el régimen de retribución específico de la producción de energía eléctrica por las empresas fotovoltaicas, a pesar de contenerse en tres disposiciones diferentes del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, a estos efectos deben contemplarse conjuntamente, pues la disposición adicional primera fue la única que reguló el límite de horas equivalentes de funcionamiento con derecho al régimen económico primado; la disposición transitoria segunda establece una excepción a la aplicación de dicho régimen, con carácter transitorio, durante tres años, para evitar el perjuicio que produciría la aplicación inmediata del mismo a las instalaciones acogidas al régimen económico establecido en el Real Decreto 661/2007; y la disposición final primera compensa el límite del régimen retributivo primado fijado en la disposición adicional primera, aumentando el plazo de percepción de la prima. Entendida así la reforma regulada en el Real Decreto-ley 14/2010 no puede acogerse el argumento de la parte recurrente consistente en que las normas impugnadas no producen efectos inmediatos, pues la disposición transitoria y la final impugnadas carecen de sentido si no se conectan con la disposición adicional primera, respecto de la cual no existen dudas sobre su inmediata aplicación.

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

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad número 1603-2011 formulado contra la disposición adicional primera, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

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

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