

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7498 *Pleno. Sentencia 105/2015, de 28 de mayo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 6066-2012. Interpuesto por la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. Límites de los decretos-leyes y principio de seguridad jurídica: pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso, constitucionalidad de las disposiciones subsistentes (STC 48/2015).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6066-2012, interpuesto por la Junta de Extremadura contra los arts. 1 a 4 y la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 29 de octubre de 2012, la Letrada de la Junta de Extremadura, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1 a 4 y la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

2. El recurso se fundamenta en las consideraciones que a continuación se resumen.

a) El recurso comienza exponiendo el marco regulador de la producción de energía eléctrica en régimen especial (renovables y cogeneración), sobre cuyo régimen retributivo incide el Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, con alusión a lo previsto en el art. 30 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, y el Real Decreto-ley 6/2009,

de 30 de abril, así como la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y el Plan de acción de energías renovables de España 2011-2020 (que sucede al Plan de fomento de energías renovables en España 2000-2010).

b) Señala el recurso que el Real Decreto-ley 1/2012 establece, respecto de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial que el 28 de enero de 2012 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 1/2012) no estuvieran inscritas en el registro de preasignación de retribución, así como de las instalaciones en régimen ordinario con derecho a percibir los incentivos económicos del Real Decreto 661/2007 que a la misma fecha no dispusieran de autorización administrativa previa, las siguientes medidas: i) Supresión de los incentivos económicos (tarifas reguladas, primas y complementos) regulados en el Real Decreto 661/2007 y el Real Decreto 1578/2008; ii) Suspensión de la tramitación del procedimiento de inscripción en el registro de preasignación de retribución regulado en el Real Decreto-ley 6/2009 y en el Real Decreto 1578/2008, con algunas particularidades respecto de los expedientes iniciados y en relación con los cuales el plazo de la Administración para resolver estuviese vencido.

Se añade que el Real Decreto-ley 1/2012 ofrece a los titulares inscritos en el registro de preasignación la posibilidad de renunciar a la misma, con devolución de los avales depositados en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley (28 de enero de 2012), en caso de que no deseen ejecutar la instalación y siempre que el plazo de inscripción definitiva y venta de energía no hubiera vencido. Además, el Real Decreto-ley 1/2012 deroga el régimen establecido en el Real Decreto 661/2007 en relación con las modificaciones sustanciales de instalaciones (arts. 4.4 y 4 bis), de manera que cualquier modificación de una instalación de régimen especial inscrita en el registro de preasignación podría hacerle perder su régimen económico primado, salvo que estuviera autorizada en una fecha anterior a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 1/2012 en los términos regulados en el art. 4 del Real Decreto 661/2007.

c) Razonado lo anterior, y como aspecto procesal de carácter previo, se hace constar que el recurso no se interpone por razones ligadas a la estricta materia competencial, lo que no es obstáculo a la legitimación de la Comunidad Autónoma, como se deduce de las SSTC 25/1981, 84/1982, 63/1986, 74/1987, 56/1990 y 194/2004, entre otras. En aplicación de la doctrina allí contenida, la Junta de Extremadura entiende que, sin perjuicio de que concurren los títulos competenciales estatales invocados en la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2012 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE, y bases del régimen energético ex art. 149.1.25 CE), el Real Decreto-ley impugnado afecta de manera significativa a las competencias de la Junta de Extremadura enunciadas en los apartados 7, 33 y 37 del Estatuto de Autonomía de Extremadura («fomento del desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos de la política económica nacional», «políticas y normas adicionales y complementarias de las del Estado en materia de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático», e «instalaciones de producción, almacenamiento, distribución y transporte de energías de cualquier tipo en su territorio, incluida la eléctrica cuando el aprovechamiento de ésta no afecte a otras Comunidades Autónomas», respectivamente), en relación con lo dispuesto en los arts. 7 (apartados 5, 7 y 9) y 12 del propio Estatuto. Según el recurso, al suprimir el Real Decreto-ley 1/2012 el régimen económico primado de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial, se afecta de manera directa e inmediata a un importante sector económico y productivo –el de las energías renovables y de cogeneración– estratégico para el desarrollo de la Comunidad Autónoma extremeña. Se impediría así el avance del modelo energético previsto en el Acuerdo para el desarrollo energético sostenible de Extremadura 2010-2020, enmarcado dentro de las políticas europea y nacional en materia de planificación energética.

d) Expuesto cuanto antecede, el recurso desarrolla los dos motivos de impugnación en los que fundamenta la inconstitucionalidad de los arts. 1 a 4 y la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 1/2012: la inexistencia del presupuesto habilitante que exige el

art. 86.1 CE para la regulación de una materia mediante decreto-ley y la lesión del principio de confianza legítima como manifestación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

e) Por lo que se refiere a la vulneración del art. 86.1 CE, tras exponer la doctrina constitucional al respecto (se citan específicamente las SSTC 29/1982, 182/1997, 11/2002, 31/2011 y 1/2012), la representación procesal de la Junta de Extremadura sostiene que el Real Decreto-ley 1/2012, al fijar disposiciones que no guardan relación directa con la situación que se trata de afrontar (déficit tarifario del sistema eléctrico), no satisface el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

Tras referirse a los argumentos que se contienen en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 1/2012 para justificar la adopción de las medidas acordadas (supresión de los incentivos económicos a la producción de energía eléctrica en régimen especial y suspensión de la tramitación del procedimiento de inscripción en el registro de preasignación de retribución), así como a lo manifestado por el Ministro de Industria, Energía y Turismo en el trámite de convalidación del Real Decreto-ley, señala la Junta de Extremadura que no puede entenderse que exista una situación de extraordinaria y urgente necesidad; se refiere a un periodo ya finalizado y el déficit de tarifa no se configura como una circunstancia imprevista o sobrevenida, ni siquiera agravada, sino como un problema conocido desde hacía años, que había motivado la adopción de distintas medidas para corregirlo. Además, el Real Decreto-ley 1/2012 ni soluciona el problema del déficit tarifario, ni tiene una eficacia inmediata y directa en su eliminación, pues no afecta a las instalaciones ya inscritas en el registro de preasignación de retribución, por lo que los costes estimados del sistema eléctrico para el año 2012 no se ven afectados por las medidas que se adoptan en él. A ello se añade que no se trata de costes definitivos, sino hipotéticos o estimados, dado que es posible que, a pesar de la inscripción previa en el registro de preasignación, no tenga lugar la inscripción definitiva porque el solicitante desista voluntariamente de la tramitación de la instalación.

f) El segundo de los motivos de inconstitucionalidad aducido es el relativo a la vulneración del principio de confianza legítima como manifestación del principio de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE (en conexión con el valor superior de justicia proclamado por el art. 1.1 CE). En el recurso se expone, con cita de doctrina constitucional al respecto, que el principio de seguridad jurídica tiene una vertiente objetiva, relativa a la certeza del derecho, y otra vertiente subjetiva, relativa a la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos, siendo un valor constitucional asegurar la protección de la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles. A juicio de la recurrente, el grado de incertidumbre que el Real Decreto-ley 1/2012 genera impide el ejercicio de cualquier actividad de planificación necesaria para una adecuada instrumentación de la ejecución de la política energética de la Junta de Extremadura y para los operadores privados que han apostado por las energías renovables. En la medida en que no era previsible la eliminación sorpresiva y *sine die* de todos los incentivos económicos a las energías renovables, no se respeta el principio de confianza legítima. El Real Decreto-ley 1/2012 no afecta únicamente a aquellos que han adecuado su actuación económica al régimen jurídico vigente hasta su entrada en vigor en aras a la solicitud de inscripción en el registro de preasignación de retribución; incide también sobre aquellos promotores que ya la han formulado, de modo que la suerte de sus solicitudes depende de un hecho ajeno a su actuación, como es la celeridad de la Administración a la hora de resolver esas solicitudes. En suma, la alteración por el Real Decreto-ley 1/2012 del marco regulatorio preexistente no solo ha dificultado a los agentes la necesaria planificación de su conducta a medio y largo plazo; el cambio se ha producido de forma brusca e imprevisto, frustrando repentinamente y sin apenas margen de reacción las expectativas generadas por la regulación anterior, a la que los promotores habían acomodado su conducta en la confianza legítima de que el esfuerzo económico realizado era necesario para tener acceso al régimen retributivo establecido en la normativa precedente.

3. Por providencia de 13 de noviembre de 2012, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, conforme establece

el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda para personación y alegaciones al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno. También se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Con fecha de 19 de noviembre de 2012, el Abogado del Estado comparece en el proceso en la representación que legalmente ostenta para que el Tribunal le tenga por personado en el recurso de inconstitucionalidad, al tiempo que solicita una prórroga del plazo concedido para formular sus alegaciones.

5. El Pleno, mediante diligencia de ordenación de 20 de noviembre de 2012, acordó tener por personado al Abogado del Estado y prorrogar en ocho días el plazo en su día concedido para presentar sus alegaciones.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de noviembre de 2012, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 28 de noviembre del mismo año.

7. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Extremadura, tuvo entrada en este Tribunal el día 20 de diciembre de 2012.

La Abogacía del Estado da respuesta en primer lugar a la impugnación fundada en la infracción del art. 86.1 CE. En primer lugar, sostiene que los motivos que legitiman la utilización del Real Decreto-ley 1/2012 han sido adecuadamente expuestos por los órganos políticos y justifican la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE. Ante todo por cuanto, en el marco de la crisis económica, de la que dan fe distintos informes del Banco de España (años 2008 a 2011), que se citan, el déficit tarifario del sistema eléctrico al que se refiere la exposición de motivos del Real Decreto-ley 1/2012 se erige en un problema que afecta a la sostenibilidad económica del sistema eléctrico. Asimismo se afirma que las primas de régimen especial que pretende limitar el citado Real Decreto-ley no son ajenas a la gravedad del incremento del déficit tarifario o déficit estructural de ingresos de actividades reguladas, que aumenta exponencialmente desde el año 2004. En este contexto, el Abogado del Estado señala que la urgencia de la medida se justifica en la exposición de motivos del Real Decreto-ley al afirmarse la necesidad de supresión del déficit tarifario y señalar además que «en este momento se encuentran pendientes de resolución las cuatro convocatorias de preasignación fotovoltaica correspondientes al año 2012, por una potencia cercana a los 550 MW. En efecto, la inevitable dilación en el tiempo de la adopción de esta medida que supondría su tramitación por el cauce normativo ordinario determinaría, inevitablemente, la entrada en el sistema de 550 MW fotovoltaicos adicionales y el riesgo de un efecto llamada para aquellas tecnologías cuyos objetivos no han sido cubiertos: Cogeneración, biomasa, biogás, hidráulica y residuos». Las anteriores afirmaciones se completan con las explicaciones ofrecidas por el Ministro de Industria, Energía y Turismo en el trámite de convalidación del Real Decreto-ley, que el Abogado del Estado transcribe; a ello se añade la alegación de la existencia de un fuerte desequilibrio entre oferta y demanda de energía, habiendo sido superados con creces los objetivos del Plan de energías renovables 2005-2010. Es apreciable un exceso de potencia instalada, lo que incide negativamente en el incremento del déficit, porque las previsiones de costes, en parte asociadas al sistema de primas, no quedan cubiertas con los ingresos previstos; esto frena el ritmo de crecimiento de la acumulación de ese déficit, contribuyendo a dar solución al déficit que ya se ha venido acopiando. El informe de la Comisión Nacional de Energía de 7 de marzo de 2012, que igualmente cita el Abogado del Estado y adjunta a su escrito de alegaciones, estima que, de no haberse adoptado medida alguna, hubiera sido necesario incrementar los peajes (precio de la electricidad) en torno a un 10 por 100 entre

el año 2012 y el 2015; lo cual sería difícilmente sostenible para los consumidores y no financiaría la totalidad del déficit acumulado.

A partir de las ideas expuestas, la Abogacía del Estado contesta a los argumentos de la demanda afirmando que la justificación que se ofrece por el Gobierno sobre la situación de urgencia apreciada es suficiente. El Real Decreto-ley 1/2012 no adopta medidas desreguladoras. Queda dentro de los márgenes descritos en la jurisprudencia constitucional, particularmente en la STC 1/2012; impone una innovación normativa de efectos inmediatos, al suspender los procedimientos de inscripción en el correspondiente régimen que estuvieran en curso a la entrada en vigor de la norma de urgencia y al suprimir las primas de forma tan inminente como permite el respeto a la confianza legítima de quienes ya hubieran obtenido la autorización para operar en el régimen especial correspondiente. La previsibilidad del déficit tarifario en nada obsta a la adopción de la medida porque concurría una evidente urgencia (cita los AATC 179/2011, de 13 de diciembre, FJ 6; y 35/2012, de 14 de febrero, FJ 3), siendo así que además no resultaba previsible el crecimiento de la deuda acumulada tras la adopción de las medidas de los años 2009 y 2010; además, la supresión del régimen primado, frente a lo que afirma la Junta de Extremadura, tiene una incidencia relevante en la progresiva eliminación del déficit tarifario, sin perjuicio de que otras medidas también hubieran podido coadyuvar a la reducción del mismo. En conclusión, los órganos políticos habrían exteriorizado y justificado la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE para acudir al instrumento del Decreto-ley, según la Abogacía del Estado.

El Abogado del Estado responde, por último, a la impugnación fundada en la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Señala en primer lugar que en algunos pasajes de la demanda parece imputarse al Real Decreto-ley 1/2012 una retroactividad proscrita por el art. 9.3 CE. Se recuerda al respecto la doctrina constitucional, que precisa que esta prohibición se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, o en la esfera general de la protección de las personas (entre otras, SSTC 90/2009, de 20 de abril, FJ 4; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 10). Por ello no resultaría de aplicación a una norma que aspira simplemente a suprimir las ayudas a determinadas instalaciones de generación eléctrica y que, por tanto, no tiene carácter sancionador ni limita o restringe la esfera de libertades o derechos del título I CE.

A ese argumento se añade que el Tribunal [con cita de las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11 d); 234/2001, de 13 diciembre, FJ 8; 112/2006, de 5 de abril, FJ 17, y 100/2012, de 8 mayo, FJ 10] también ha declarado repetidamente que la retroactividad que el art. 9.3 CE prohíbe es la «auténtica o de grado máximo». Por el contrario la «retroactividad impropia o de grado medio», definida como la incidencia en «situaciones jurídicas actuales aún no concluidas», no estaría sujeta a la prohibición; aunque sí podría tener relevancia constitucional desde la perspectiva de la protección de la seguridad jurídica. En este sentido, en la medida en que el Real Decreto-ley 1/2012 sólo incide en los proyectos de instalación que todavía no han ingresado en el régimen especial primado por no haber sido inscritos en el registro de preasignación de retribución (art. 4.1 del Real Decreto-ley 6/2009 y art. 4.1 del Real Decreto 1578/2008) y a las de régimen ordinario que a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 1/2012 no dispusieran de autorización administrativa, la disposición impugnada no produce ningún tipo de retroactividad, ni propia ni impropia. Solo rige respecto de relaciones jurídicas que todavía no han nacido, no afectando a ningún derecho consolidado, asumido e integrado en el patrimonio del destinatario de la norma, sino a derechos futuros o meras expectativas.

Para dar respuesta a los argumentos de la Junta de Extremadura relativos a la seguridad jurídica en su proyección sobre la confianza legítima, el Abogado del Estado parte de que el Real Decreto-ley 1/2012 no establece ni siquiera una retroactividad impropia, por lo que tampoco puede plantear problema alguno de constitucionalidad desde la perspectiva de la seguridad jurídica o desde la confianza legítima. Respecto del reproche relativo a la infracción de la seguridad jurídica en su vertiente objetiva de certeza del

derecho, se trae a colación la STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 8, que sintetiza la doctrina constitucional al respecto. En este sentido, la Abogacía del Estado afirma que la norma impugnada no lleva aparejada ninguna duda en sus destinatarios sobre su ámbito de aplicación, presupuesto de hecho al que es aplicable y consecuencias jurídicas; existe, por tanto, una perfecta predeterminación de todos los elementos nucleares de la norma. El Abogado del Estado reconoce que, efectivamente, el Real Decreto-ley 1/2012 estatuye una facultad discrecional conferida al Gobierno para restablecer la inscripción en el registro de preasignación de retribución, lo que supone que, si las circunstancias cambiaran en el sector energético, la autoridad competente podrá introducir nuevas primas; pero afirma también que esto sería así aunque nada dijera el art. 4.4 del Real Decreto-ley 1/2012. Este precepto no supone una remisión en blanco al reglamento, porque las exigencias de predeterminación legal sólo operan en aquellas materias respecto de las que existe una reserva material de ley, no existiendo tal reserva en este caso.

8. Por diligencia de ordenación de 26 de septiembre de 2013 se acordó facilitar copia del escrito de alegaciones del Abogado del Estado a la representación procesal de la Junta de Extremadura, conforme a lo solicitado por ésta y a los solos efectos de su conocimiento.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido interpuesto por la Junta de Extremadura contra los arts. 1 a 4 y la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

El Real Decreto-ley 1/2012 contiene precisamente cuatro artículos y una disposición derogatoria, que son los preceptos impugnados, más una disposición transitoria (que aplaza la aplicación de la disposición derogatoria), otra adicional (sobre devolución de avales depositados para las instalaciones de régimen especial) y tres finales (relativas a los títulos competenciales, a la habilitación al Gobierno para el desarrollo reglamentario y a la entrada en vigor). El Real Decreto-ley suprime los incentivos económicos para las nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial y para las nuevas instalaciones en régimen ordinario de tecnologías asimilables a las incluidas en el régimen especial (art. 1.1); suspende los procedimientos de preasignación de retribución para el otorgamiento del régimen económico primado, estableciendo (art. 2.2) algunas particularidades en relación con los procedimientos de inscripción no concluidos, por silencio administrativo y en relación con las instalaciones no realizadas a la fecha de su entrada en vigor.

Como se ha expuesto en los antecedentes, la Junta de Extremadura denuncia en primer lugar la infracción del art. 86.1 CE. Entiende que no concurre la situación de extraordinaria y urgente necesidad exigible para la regulación de una materia mediante decreto-ley, que ha de tener un carácter estructural y permanente; tampoco se alcanza en Extremadura la finalidad de reducción del déficit tarifario del sistema eléctrico que se dice perseguir en el Real Decreto-ley 1/2012. En segundo lugar alega la vulneración del principio de confianza legítima como manifestación del principio de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE. Según el recurso, al suprimir el Real Decreto-ley 1/2012 el tratamiento económico primado de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial (energías renovables y de cogeneración), se afecta de manera directa e inmediata a un importante sector económico y productivo, estratégico para el desarrollo de la Comunidad Autónoma extremeña; el grado de incertidumbre que el Real Decreto-ley 1/2012 genera impide el ejercicio de cualquier actividad de planificación necesaria para una adecuada instrumentación de la ejecución de la política energética de la Junta de

Extremadura y para los operadores privados que han apostado por las energías renovables. En la medida en que no era previsible la eliminación sorpresiva y sine die de todos los incentivos económicos a las energías renovables, no se respeta el principio de confianza legítima.

El Abogado del Estado solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad. Conforme ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes, descarta la pretendida vulneración del art. 86.1 CE, apreciando la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, explicitada tanto en el preámbulo de la norma como en el debate de convalidación. También la del art. 9.3 CE, por entender que se trata de un supuesto de sucesión normativa en el que se introducen modificaciones en el régimen anteriormente vigente; el Real Decreto-ley 1/2012 sería una norma que aspira simplemente a suprimir las ayudas a determinadas instalaciones de generación eléctrica y que, por tanto, no tiene carácter sancionador ni limita o restringe la esfera de libertades o derechos del título I CE, ni tiene carácter retroactivo. No incurre tampoco en infracción alguna de las exigencias de seguridad jurídica que derivan del art. 9.3 CE, al no afectar la norma a ningún derecho consolidado al cobro de primas, sino a meras expectativas de derechos.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el presente proceso constitucional, hemos de examinar la incidencia que las modificaciones normativas acaecidas después de la interposición del recurso de la Junta de Extremadura hayan podido tener sobre su pervivencia.

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

Los criterios de nuestra doctrina respecto a la pérdida de objeto en los recursos de inconstitucionalidad los expone la STC 96/2014, de 2 de junio, FJ 2. Tras recordar que la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es que la derogación de la norma impugnada extingue su objeto, indica que no cabe dar una respuesta unívoca a esta cuestión, ya que, como señala la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3, «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevinida de la vigencia del precepto legal impugnado «habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)» (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, «pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad» (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 385/1993, FJ 2). Por idéntica razón, para excluir «toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar», puede resultar útil –conveniente– su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 160/1987, FJ 6; 385/1993, FJ 2)».

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

las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [por todas, STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 c)].

En suma, recapitulando lo expuesto acerca del objeto del recurso y su pervivencia, resulta que no pervive la tacha vinculada a la infracción del art. 9.3 CE, conclusión, por lo demás, ya alcanzada en la STC 48/2015, FJ 2, por lo que debemos pronunciarnos únicamente acerca de la vulneración del art. 86.1 CE por falta de presupuesto habilitante que se reprocha al Real Decreto-ley 1/2012.

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

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

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, en lo que se refiere a la vulneración del art. 9.3 CE por los arts. 1 a 4 y la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero.

2.º Desestimar el recurso en lo restante.

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

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