

COMENTARIO DE SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 24 DE JUNIO DE 2016 (3079/2016)

La sentencia comentada se centra en la legalidad del nuevo régimen de incentivos para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables establecido. También, del proveniente recurso contencioso-administrativo se discute si el nuevo régimen vulnera unos determinados principios de derecho, para finalmente buscar la anulación de las normas impugnadas por la empresa recurrente. Por tanto se analizará el recurso de una empresa contra la Administración General del Estado.

Resumen de los hechos

El caso se refiere al recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa Solar Miralcamp contra el Real Decreto 413/2014 y la Orden IET/1045/2014. El contenido de estas normas establecieron un nuevo régimen para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en España. En el caso intervienen Solar Miralcamp, como parte recurrente, y la Administración General del Estado, como parte recurrida. La parte recurrente pretende que se declare la nulidad del Real Decreto 413/2014 y la Orden IET/1045/2014. El recurso impugna la retroactividad de la normativa, alegando violación del principio de no retroactividad y de la seguridad jurídica. También critica la reducción de la retribución, argumentando la vulneración de la confianza legítima de los productores. Se señala la arbitrariedad en los parámetros de retribución y la discriminación a las instalaciones fotovoltaicas.

Finalmente se desestima el recurso presentado por la parte recurrente excepto por la anulación del artículo 49.1 m) del Real Decreto 413/2014.

Itinerario procesal seguido

La empresa Solar Miralcamp, no estando de acuerdo con las nuevas normativas sobre la producción de energía renovable, el Real Decreto 413/2014 y la Orden IET/1045/2014, presentaron un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo.

El Tribunal admitió el recurso y le pidió a la Administración que enviara toda la información relacionada. Además, se hizo un anuncio oficial sobre este recurso en el Boletín Oficial del Estado. En julio de 2015, Solar Miralcamp presentó una demanda solicitando que se eliminaran algunas partes de esas normativas que consideraban ilegítimas. Posteriormente, un Abogado del Estado se opuso a la demanda, diciendo básicamente que no estaban de acuerdo y que el recurso debía ser desestimado. Después de eso, la Sala decidió que era el momento de recopilar pruebas para entender mejor la situación. Ambas partes tuvieron la oportunidad de presentar sus argumentos por escrito.

Siguiendo el proceso, se consultó a las partes sobre el impacto que tendría una sentencia del Tribunal Constitucional. Después de estas etapas, se fijó una fecha para tomar una decisión final (fallo) sobre el recurso, que tuvo lugar en junio de 2016.

Motivos del recurso

El recurso se basa en diversos motivos de impugnación por parte de la empresa Solar Miralcamp, cada uno detallando las razones de la empresa:

En primer lugar, se argumenta que la disposición adicional segunda del RD 413/2014 vulnera el principio de no retroactividad de las normas desfavorables del artículo 9.3 de la CE al aplicar el nuevo régimen retributivo a instalaciones ya en funcionamiento. Se sostiene que esta retroactividad afecta a las tarifas desde la puesta en marcha de las instalaciones hasta la aprobación del nuevo régimen.

Por otro lado, se alega la violación de principios los principios constitucionales de seguridad jurídica y confianza legítima. Explican que la normativa atenta contra la seguridad jurídica y confianza legítima de los inversores al modificar de forma repentina y sobrevenida la retribución de los productores de energía solar fotovoltaica. Se destaca que la tarifa anterior reflejaba una política estable de fomento de energías renovables, y la modificación perjudica los planes financieros de aquellos que invirtieron confiando en esa estabilidad.

Se sostiene que tanto el RD 413/2014 como la Orden Ministerial son arbitrarios en la determinación de parámetros retributivos. Esto afectaría al cumplimiento del artículo 9.3 de la CE. Se argumenta que la falta de justificación técnica y respaldo en estudios e informes

necesarios para establecer estos parámetros muestra una decisión normativa sin fundamentos sólidos.

Las instalaciones fotovoltaicas reciben un trato desigual en comparación con otras actividades reguladas, como las hidroeléctricas y nucleares. Se señala también la desigualdad en las retribuciones para territorios no peninsulares. Esto afectaría al artículo 14 de la CE.

El artículo 14 del RD 413/2014 vulnera el principio de legalidad al introducir una regla novedosa no prevista en la ley, según la parte recurrente, se introduce una regla nueva de manera imprevista, lo cual es contrario a la idea de leyes claras y predecibles. Además, esta regla afecta a instalaciones que ya estaban en funcionamiento, violando el principio de no aplicar normas retroactivas desfavorables.

Hay un incumplimiento de fomento de energías renovables, y se desvalorizan las inversiones realizadas hasta el momento. Se critica también la contradicción con los compromisos de fomentar estas energías asumidos por España en la Unión Europea.

Se critican medidas sancionadoras que se consideran contrarias a los principios del derecho administrativo sancionador, como la cláusula de cierre y el régimen de expulsión, que se consideran inseguras jurídicamente y desproporcionadas. La cláusula de cierre (Art. 49.1. m) del RD 413/2014) establece que cualquier otro incumplimiento de las obligaciones y requisitos previstos en este Real Decreto puede ser motivo para la cancelación de la instalación en el registro que regula el régimen retributivo. Según la empresa, esta cláusula es demasiado amplia y vaga, lo que crea inseguridad jurídica e incertidumbre porque la crítica se basa en que esta cláusula crea incertidumbre, ya que no especifica porque se podría cerrar una instalación. El régimen de expulsión (Disposición Final Tercera apartado 2 del RD 413/2014) permite la posibilidad de iniciar expedientes de cancelación después de que haya pasado mucho tiempo, lo cual lo consideran injusto.

Por último, creen que hay una vulneración de la Directiva 2009/28/CE y contradicción a la jurisprudencia europea porque la normativa impugnada reduce la rentabilidad de proyectos renovables existentes, incumpliendo el compromiso de los estados miembros de introducir medidas incentivadoras.

En resumen, la parte recurrente busca demostrar la invalidez y perjuicio de la normativa impugnada desde estos puntos, con el objetivo de proteger los derechos e inversiones de las empresas afectadas.

Decisión del tribunal

El fallo del Tribunal Supremo es desestimar casi por completo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Solar Miralcamp contra el Real Decreto 413/2014 y la Orden IET/1045/2014. Esto significa que el Tribunal Supremo considera que estas normas son legales y no vulneran los principios de seguridad jurídica, de confianza legítima, o de irretroactividad para normas no favorables, entre otros mencionados en los motivos del recurso. Sin embargo, el Tribunal Supremo dió la razón a la empresa anulando el artículo 49.1 m) del Real Decreto 413/2014, por el que se puede cancelar la inscripción de una instalación en el registro en base a: “Cualquier otro incumplimiento de las obligaciones y requisitos previstos en este real decreto”.

Motivación del fallo

El Tribunal Supremo respalda la legalidad del nuevo régimen de incentivos para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, según el Real Decreto 413/2014 y la Orden IET/1045/2014. Al hacerlo, reconoce que estas normas se encuentran dentro de las competencias del Gobierno para regular el sector eléctrico. Es decir, valida la autoridad del Gobierno para establecer estas regulaciones, asegurando que coinciden con las competencias que le otorgan las leyes y la constitución para gestionar y supervisar el sector eléctrico. Esta decisión se basa en la evaluación de la legalidad y constitucionalidad de las medidas, así como en su cumplimiento con los objetivos generales de política energética y sostenibilidad.

No vulnera los principios de seguridad jurídica ni de confianza legítima. En cuanto a la seguridad jurídica, el juez dice que las empresas recurrentes deberían haber sido conscientes de la posibilidad de cambios en las políticas, también considerando que el Real Decreto 661/2007 ya había sido derogado por el Real Decreto-ley 9/2013. Por lo tanto, no se puede afirmar que las condiciones económicas establecidas en el antiguo decreto se mantendrían indefinidamente. En relación con la confianza legítima, el Tribunal considera que la derogación de dicho decreto por el Real Decreto-ley 9/2013 eliminó cualquier derecho de las empresas a mantener esas condiciones económicas del anterior RD de 2007.

El nuevo régimen de incentivos no incurre en retroactividad ilícita. Se argumenta en los motivos del fallo que este cambio normativo no afecta injustamente a las empresas existentes antes de su entrada en vigor, ya que las reglas anteriores continúan aplicándose a esas empresas. La nueva normativa se implementa exclusivamente para situaciones futuras, y no afecta a las condiciones establecidas con anterioridad para empresas antiguas. Entonces se respalda la idea de que las empresas que ya estaban operando bajo el régimen anterior no se

ven perjudicadas por el cambio normativo, ya que sus condiciones se mantienen iguales en este ámbito, evitando así retroactividad injusta a las empresas existentes.

El Tribunal Supremo justifica la diferenciación en el tratamiento de las instalaciones según el tipo de tecnología utilizada en el nuevo régimen de incentivos. Argumenta que esta distinción no vulnera el principio de igualdad, ya que reconoce que cada tecnología puede implicar costos y beneficios diferentes. Por ejemplo, una instalación en una ubicación remota, como una isla, podría enfrentar costos adicionales que no están presentes en instalaciones en la península. La adaptabilidad del sistema para tratar de manera diferente a las instalaciones en función de sus características específicas, como la ubicación geográfica, tiene sentido en el contexto de reconocer las variaciones en los costos y las circunstancias asociadas con diferentes tecnologías y ubicaciones. Además, el Tribunal señala que el nuevo sistema no está limitado por las reglas antiguas, lo que le permite realizar ajustes según considere más adecuado para las situaciones actuales, proporcionando flexibilidad y adaptabilidad en la regulación.

La Disposición Transitoria Primera del RD 413/2014, usa el artículo 14 del mismo para determinar los pagos a instalaciones de energía. Primero, se dice que la norma se excede de lo que la ley permitía, introduciendo reglas no previstas. Pero esto se hizo para implementar un nuevo régimen retributivo necesario para la estabilidad financiera. Se critica la agrupación de proyectos, argumentando que perjudica a los más grandes. Sin embargo, el artículo 14 establece criterios objetivos para la agrupación, evitando divisiones fraudulentas y asegurando una competencia justa. Finalmente, se alega que se aplica retroactivamente, afectando a instalaciones ya existentes. Pero el tribunal argumenta que esto no es retroactivo, ya que se aplica a todas las instalaciones por igual, sin distinción entre nuevas y antiguas. En resumen, la defensa sostiene que la norma sigue los límites legales, establece reglas razonables para la agrupación y no realiza cambios retroactivos injustos, aplicándose a todas las instalaciones. Según el juez, aunque se aplique a instalaciones ya existentes, no se considera retroactividad ilícita, ya que la norma se presenta como aplicable desde su entrada en vigor y no modifica derechos adquiridos con anterioridad. La aplicación a instalaciones preexistentes se considera como parte del nuevo régimen retributivo y no como un cambio retroactivo en los derechos de esas instalaciones. Por tanto, no se vulnera el principio de la retroactividad ilícita.

En materia de derecho internacional, las modificaciones legales no están en contra del fomento de las energías renovables, sino que buscan corregir desajustes económicos. Se destaca que los Estados miembros de la UE tienen cierta libertad para definir medidas de fomento y sistemas de apoyo, siempre que justifiquen cambios por razones de interés general. Se concluye que no es necesario plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya que la normativa española no se considera contraria al Derecho de la Unión Europea.

Por último, la crítica a la cláusula de cierre, del artículo 49.1. m) del RD 413/2014, se centra en su amplitud y falta de especificidad al permitir la cancelación de la inscripción en el registro por "cualquier otro incumplimiento". La argumentación se basa en que esta falta de precisión viola el principio de proporcionalidad, ya que no da la certeza ni la previsión necesaria respecto a las consecuencias de sus acciones. Se señala que la cláusula es demasiado amplia y vaga. Esta imprecisión deja margen para interpretaciones subjetivas y genera incertidumbre sobre qué acciones podrían llevar a la cancelación de la inscripción en el registro.

Entonces, el Tribunal acepta la argumentación presentada y declara la nulidad de este artículo. La decisión se basa en que una cláusula tan amplia y poco específica no cumple con los requisitos de previsibilidad necesarios en la ley, y su aplicación podría resultar arbitraria o desproporcionada.

Votos particulares

En el voto particular del Sr. Eduardo Espin Templado se explica que está en desacuerdo con la sentencia en varios puntos. En primer lugar, el Magistrado argumenta que la normativa cuestionada vulnera el principio de seguridad jurídica y el principio de confianza legítima, ya que introduce cambios retroactivos en el régimen retributivo de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables. En segundo lugar, el Magistrado sostiene que la normativa no cumple con los requisitos de proporcionalidad, ya que no se justifica adecuadamente la necesidad de los cambios introducidos y se produce un desequilibrio en los costes y beneficios de las eléctricas. Por último, el Magistrado critica la falta de precisión en la normativa, lo que genera inseguridad jurídica y dificulta su aplicación. Por lo que el Magistrado encuentra una infracción a los principios constitucionales por esta ley y debería ser anulada en su totalidad.

En el segundo voto particular, el Magistrado Excmo. Sr. Eduardo Calvo Rojas explica que está de acuerdo con la sentencia mayoritaria en cuanto a la validez de la normativa, pero discrepa en el análisis del principio de confianza legítima. El Magistrado argumenta que la normativa cuestionada introduce cambios significativos en el régimen retributivo de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables y que, por lo tanto, es necesario valorar las expectativas legítimas de los afectados por el impacto que tiene la normativa. El Magistrado concluye que la sentencia mayoritariamente es correcta y que la normativa cuestionada es válida.

Contexto jurídico del caso

En la década de 2010 en España, se produjo una transformación significativa en el régimen de incentivos y retribuciones para la producción de energía eléctrica, especialmente en el sector de las energías renovables. Antes, se utilizaba el "régimen primado", que garantizaba tarifas fijas para impulsar estas energías.

En 2013, el gobierno introdujo el Real Decreto-ley 9/2013 para abordar desafíos económicos del sector eléctrico. Este decreto eliminó el régimen primado y estableció un nuevo modelo de retribución específica, vinculado a la rentabilidad razonable.

El recurso de Solar Miralcamp impugnaba (motivados en parte por las dificultades económicas) las reglas introducidas por el RD 413/2014, que modificaba el régimen de incentivos y retribuciones para la producción de energía eléctrica en España. Entre las reglas impugnadas se encontraban disposiciones relacionadas con la cancelación de la inscripción en el registro de régimen retributivo específico por incumplimientos (cláusula de cierre anulada).

El sector eléctrico tenía problemas con los costos y los ingresos. Y estas reformas generaron controversias, especialmente con las empresas de energías renovables, que pensaban que afectaban sus inversiones.

La sentencia no ha marcado un gran cambio en la situación jurídica de las instalaciones eléctricas. En términos generales, las instalaciones eléctricas han tenido que aceptar las normativas establecidas. Aunque hubo críticas y cuestionamientos sobre la proporcionalidad y claridad de ciertas medidas, las normativas se mantuvieron en pie. La situación jurídica para las eléctricas ha sido más bien de adaptación a las reformas introducidas, y la jurisprudencia ha respaldado las medidas gubernamentales para corregir los desequilibrios económicos del sector eléctrico.

Análisis de la resolución del problema jurídico.

La sentencia del Tribunal Supremo respecto al recurso contencioso-administrativo presentado por Solar Miralcamp nos da una visión clara de cómo la justicia trata estos conflictos entre particulares y el Estado en torno al régimen de incentivos para la producción de energía eléctrica en España. Se reconoce la legitimidad prácticamente por completo del nuevo régimen establecido por el Real Decreto 413/2014 y la Orden IET/1045/2014.

El Tribunal considera que el nuevo régimen no vulnera el principio de igualdad, porque el trato diferenciado según la tecnología tiene justificación. No obstante, las críticas de Solar Miralcamp dicen que la distinción podría afectar negativamente a las instalaciones solares

fotovoltaicas, planteando la necesidad de una revisión exhaustiva de la igualdad de trato. Para mi, es justo siempre que el análisis de cada instalación sea efectiva y trate de regular cada una de manera que se tenga en cuenta las finanzas de cada empresa y sus necesidades para que sea justo.

La anulación de la cláusula de cierre (Artículo 49.1. m) del RD 413/2014) se basa en su ambigüedad, vulnerando los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica. Esta decisión respalda la necesidad de especificar las normativas para evitar incertidumbres legales. Pero la anulación deja un espacio para debates sobre si la cláusula podría haberse reformulado para abordar estas preocupaciones. Para mi es importante que las normas tengan una efectiva previsibilidad para que cualquier conflicto o laguna legal se prevenga. Aunque el proceso legislativo pueda ser más tedioso, las leyes tendrían una casi perfecta aplicación al ámbito regulado. Esto debe conseguirse evidentemente con un fuerte análisis del ordenamiento jurídico para no incurrir en incoherencias con otras normas.

A partir de esto, hay dos vertientes: Puede producirse más conflictos a partir de la detallada norma y por tanto, el poder judicial debería acudir al rescate tanto para resolver los problemas como para proponer los cambios que consideren justos en la norma. O por otro lado, si apoyamos que las normas sean más abiertas a la interpretación, se desarrollaría más jurisprudencia al respecto para completar el régimen jurídico.

Sobre la crítica a la retroactividad de la normativa, el juez sostiene que las empresas no pueden verse afectadas por la retroactividad ilícita. El poder judicial es bastante estricto con este principio no sólo por su constitucionalidad, sino por el sentido de justicia. Además el juez explica que las empresas deberían haber sido conscientes de la posibilidad de cambios normativos y por tanto no cabe que se hayan dañado el principio de legalidad ni confianza legítima.

Opinión personal

En esta sentencia, vemos cómo el tribunal respalda principalmente las reformas en el régimen de incentivos para la producción de energía renovable en España, argumentando que están dentro de las competencias gubernamentales y no violan principios fundamentales. Sin embargo, la anulación de un artículo específico destaca una preocupación sobre la amplitud y falta de precisión en la redacción. Por suerte, este asunto es plenamente aceptado por las autoridades judiciales. Pero por otro lado, es interesante ver en los votos particulares algunas discrepancias con respecto a la decisión del Tribunal Supremo. Esto me provoca una cierta preocupación por las decisiones que toman los jueces. Aunque sea beneficioso e importante contrastar las opiniones con otros magistrados, creo que la justicia que es aplicada, depende en parte del juez. Para mi, el sistema judicial nos da las garantías adecuadas en caso de que

no estemos de acuerdo con las normas, pero no me da la confianza necesaria por la politización en España del poder judicial.

Hablando de la adaptabilidad de las normas, como he dicho, es necesario reconocer la necesidad de claridad y proporcionalidad en la legislación. La seguridad jurídica es esencial para el buen funcionamiento de cualquier sistema legal, y la anulación de la cláusula vaga muestra una sensibilidad hacia este principio.

Además, la adaptabilidad de las normas a las necesidades de los afectados es esencial, especialmente en sectores como el de la energía renovable, donde las condiciones económicas pueden cambiar rápidamente. Sin embargo, esto debe equilibrarse con la seguridad jurídica para evitar incertidumbres innecesarias. Entonces se debe buscar un equilibrio entre la justicia y los beneficios que pueda provocar una norma.

La cuestión de la justicia en una decisión judicial es subjetiva pero simple, hay que adherirse a las normas de rango superior, los principios fundamentales, y a partir de eso buscar dar a todos lo que se merecen, sin perjudicar a los demás (algo parecido al iusnaturalismo, que busca aplicar un derecho humano generalmente justo). En este caso específico, la decisión del Tribunal Supremo respalda la legalidad del nuevo régimen de incentivos para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, diciendo que la norma se ajusta a las necesidades del sector, la empresa, y que puedan afectar al interés público.

Se podría argumentar que la decisión favorece en gran medida la posición controladora del gobierno y podría haber pasado por alto ciertas consideraciones importantes. Por ejemplo, la retroactividad de las normas y su impacto en las empresas existentes bajo el régimen anterior podrían haber sido examinadas más a fondo. Y la diferenciación en el tratamiento de las instalaciones según la tecnología utilizada puede ser cuestionada en términos de equidad y proporcionalidad. Con un estudio personal de cada empresa y un informe de lo que cada empresa debería recibir o dar sería más proporcional. Por lo menos, parece que la decisión puede considerarse justa porque apoyan medidas para resolver desajustes económicos y además quieren fomentar el desarrollo sostenible de las energías renovables.

Para finalizar, la justicia en este caso depende de la necesidad de proteger la seguridad jurídica y la influencia del Gobierno para adaptar las políticas a las necesidades cambiantes del sector eléctrico.

UNIVERSIDAD JAUME I

Andrei David Dima Avram