

**“LAS ENERGÍAS RENOVABLES ANTE LA FUGACIDAD
LEGISLATIVA: LA MITIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE
(IN)SEGURIDAD JURÍDICA Y DE (DES)CONFIANZA LEGÍTIMA:**

**[A PROPÓSITO DE LA STC 270/2015 SOBRE EL NUEVO
SISTEMA RETRIBUTIVO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES]”**

**“RENEWABLE ENERGY FACING THE SHORT-LIVED
LEGISLATIVE: THE MYTH OF THE LEGAL (UN)CERTAINTY AND
(UN)LEGITIMATE EXPECTATIONS PRINCIPLES”**

Autor: José Francisco Alenza García, Catedrático Acreditado de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra

Resumen:

La STC 270/2015 sobre el nuevo sistema retributivo de las energías renovables ha declarado su constitucionalidad rechazando que se hayan vulnerado los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima. No obstante, estos principios han quedado seriamente debilitados al demostrar su incapacidad para limitar una mutabilidad legislativa tan vertiginosa, incoherente y caótica como la producida en el sector de las energías renovables.

Abstract:

The STC 270/2015 about the new remuneration system for renewables energies has been declared constitutional. The Constitutional Court has denied that the new legal change violated the principles of legal certainty and legitimate expectations. However, these principles have been seriously weakened by demonstrating their inability to limit a legislative mutability so dizzying, incoherent and chaotic as that produced in the field of renewable energy.

Palabras clave: Energías renovables; Subvenciones; Seguridad jurídica; Confianza legítima; Riesgo regulatorio

Key words: Renewable energies; Grants; Legal certainty; Legitimate expectation; Regulatory risk

Sumario:

1. El final de “sombra y humo” de la apoteosis de las energías renovables
2. Otro parto en los montes del Tribunal Constitucional
3. La extraordinaria y urgente necesidad de resolver un problema viejo
4. La seguridad jurídica exige certeza, previsibilidad, claridad y ausencia de confusión normativa
5. La confianza legítima no impide el cambio legislativo, aunque sea repentino, cuando un operador diligente hubiera debido preverlo
6. Una retroactividad impropia que no está constitucionalmente proscrita
7. Conclusiones que se derivan de la mitificación de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima
8. Bibliografía

Summary:

1. The end in “shadow and smoke” of the apotheosis of renewable energies
2. Another “mountain in labour” in the Constitutional Court
3. The extraordinary and urgent need to solve an old problem
4. Legal certainty requires certainty, predictability, clarity and absence of confusion rules
5. Legitimate expectations does not prevent legislative change, even sudden, when a diligent operator should have foreseen
6. Improper retroactivity is not constitutionally prohibited
7. Conclusions drawn from the myth of the principles of legal certainty and legitimate expectations
8. Bibliography

1. EL FINAL DE “SOMBRA Y HUMO” DE LA APOTEOSIS DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

“Pensar que en esta vida las cosas della han de durar siempre en un estado, es pensar en lo escusado”.

Esta idea que podría hacer suya nuestro Tribunal Constitucional corresponde a Cervantes, de cuyo fallecimiento conmemoramos este año el IV Centenario. La reflexión cervantina sobre la fugacidad de la “ligereza e inestabilidad de la vida presente” se introdujo en el Quijote para ilustrar “la presteza con que se

acabó, se consumió, se deshizo, se fue como en sombra y humo el gobierno de Sancho”¹.

Pues de igual manera, “como en sombra y humo”, se han podido eliminar las medidas de fomento establecidas seis años antes, sin que los principios constitucionales de seguridad jurídica y de confianza legítima hayan podido evitarlo.

Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su sentencia 270/2015, 17 de diciembre al declarar la constitucionalidad del RD-L 9/2013, de 12 de julio, de medidas urgentes para garantizar la estabilidad del sistema eléctrico. Con ello se pone fin al exitoso periplo de las energías renovables y se abre una nueva fase de incertidumbre sobre el futuro del sector en nuestro país.

En un breve lapso de tiempo se ha pasado del más entusiasta fervor en el apoyo de las energías renovables a su vituperio y condena. Aunque existían ya importantes medidas de fomento de las energías renovables, fue la instauración de un nuevo paradigma energético por la Unión Europea lo que aceleró el impulso de las energías renovables. Ese nuevo paradigma, consistente en la integración de la política energética y la climática con el objetivo de transformar la economía europea en una economía de alta eficiencia energética y baja emisión de CO₂, no significó un cambio de rumbo de la política energética europea, sino más bien un salto cualitativo a través de la intensificación de los tres objetivos clásicos de la política energética (seguridad del abastecimiento, competitividad y protección ambiental) a la luz de las exigencias impuestas por la lucha contra el cambio climático².

Curiosamente el citado paradigma emergió de manera simultánea al estallido de la brutal crisis económica³. Pero las reacciones de los países ante la crisis respecto a su política energética fueron muy diferentes. En España se disparó el déficit tarifario y se señaló a las energías renovables como responsables principales. Comenzó a difundirse la idea de que en la situación de profunda crisis económica era inasumible e insostenible el fomento de las energías

¹ *Segunda parte del Ingenioso Caballero Don Quijote de la Mancha*, cap. LIII (citado por la edición de John Jay Allen, Cátedra, 19ª ed., 1997, p. 424).

² Para un mayor detalle sobre el origen, el desarrollo y los resultados normativos y organizativos del nuevo paradigma me remito a mi trabajo “Energías renovables y cambio climático: hacia un marco jurídico común”, en el vol. col. *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, (dir. ALENZA GARCÍA, J. F.) ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 625-683.

³ Las tres Comunicaciones de la Comisión con las que se positivizó la integración de las políticas energéticas y climáticas son de enero de 2007. La crisis estalla en 2008 con la bancarrota de diversas entidades financieras norteamericanas, pero ya en el verano de 2007 hubo intervenciones de diversos Bancos Centrales para dotar de liquidez al sistema financiero y tratar de evitar lo que a lo postre fue irremediable.

renovables. Se planteó el dilema de elegir entre las renovables y la sostenibilidad económica del sistema eléctrico, que se había visto notablemente afectada por la crisis económica.

En realidad, se trataba de un falso dilema. Porque, aparte de los sobrecostes de las energías no renovables y más allá de la obligación moral y jurídica de cumplir los compromisos de lucha contra el cambio climático, la política de apoyo a las energías renovables se viene fundamentando desde sus inicios en su inestimable papel para la consecución de los otros objetivos de la política energética (garantía del suministro eléctrico e impulso de la competitividad). Por ello, esa falsa dicotomía ni se planteó en otros países con igual virulencia, ni por supuesto en las instituciones de la Unión Europea para las cuales la crisis no supuso rectificar ni un milímetro la hoja de ruta establecida para la política energética.

Sin embargo, ha sido esa tesis la que ha servido al Gobierno para fundamentar el progresivo desmantelamiento de las ayudas a las renovables hasta que, finalmente, se produjo la sustitución de su régimen retributivo por un nuevo sistema establecido por el RD-L 9/2013, de 12 de julio y asumido, posteriormente, por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico⁴. Y esa tesis ha sido también aceptada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y por la STC 270/2015, de 17 de diciembre que aquí se va a comentar.

Según esta sentencia, la modificación legislativa no ha vulnerado los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima. Pero, a mi juicio, sí han quedado seriamente afectados, ya que se han revelado como unos principios incapaces de limitar una mutabilidad legislativa tan vertiginosa, incoherente y caótica como la producida en el sector de las energías renovables.

Podía considerarse, incluso, que con esta doctrina jurisprudencial se ha consagrado una especie de principio de inseguridad jurídica (puesto que nada impide que las normas puedan ser cambiadas de manera vertiginosa e incesante) y de desconfianza legítima (la diligencia exigible al beneficiario de una tarifa regulada le debe llevar a no confiar en su mantenimiento).

⁴ Para conocer con detalle la evolución de la legislación con la que progresivamente se fueron recortando las ayudas hasta la definitiva sustitución del régimen retributivo del 2007 por el de 2013 véase GALÁN VIOQUE, R., GALÁN VIOQUE, R., “El nuevo modelo español de fomento de las energías renovables en el contexto del Derecho de la Unión Europea y de la crisis económica”, en el vol. col. *Estudios jurídicos hispano-lusos de los servicios en red*, (dir. González Ríos, I.), ed. Dykinson, Madrid, 2015, pp. 97-136.

2. OTRO PARTO EN LOS MONTES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La STC 270/2015, de 17 de diciembre de 2015 sobre el RD-L 9/2013, de 12 de julio, de medidas urgentes para garantizar la estabilidad del sistema eléctrico era un pronunciamiento esperado con gran expectación porque en anteriores resoluciones sobre el recorte de ayudas a las renovables, el TC no había entrado en el fondo del asunto.

Además, en este caso, ya no se trataba de enjuiciar modificaciones parciales del sistema retributivo, sino de valorar el cambio global del modelo de retribución de las energías renovables. Un cambio global que había suscitado críticas muy duras por parte del sector de las energías renovables, así como importantes reparos la doctrina científica y de organismos consultivos públicos⁵.

Había también curiosidad por saber si se iba a ratificar la jurisprudencia del TS sobre los recortes previos o si se iba a establecer algún tipo de limitación al *ius variandi* del regulador.

Pero, como en la fábula de Horacio, lo que ha terminado pariéndose ha sido una insustancial y gris sentencia, decepcionante en el fondo y en la forma. La sentencia es técnicamente muy pobre⁶. Básicamente lo que hace la sentencia es recordar su doctrina sobre los principios invocados en el recurso de inconstitucionalidad y aplicarlos a la norma impugnada sin un profundo análisis para concluir que no resultan vulnerados los principios

⁵ Del Consejo de Estado pueden verse los Dictámenes 2264/2010, 937/2013 y 29/2014 sobre los anteproyectos del RD 1656/2010, de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico y RD 413/2014. De la Comisión Nacional de la Energía puede verse el Informe 18/2013 sobre la propuesta de RD por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

⁶ Otra cosa es el voto particular formulado a la sentencia por parte de tres magistrados que, aunque no discrepan con el fallo, sí lo hacen respecto a su fundamentación al entender que los argumentos y el análisis desarrollado sobre el principio de confianza legítima “resultan insuficientes para dar una respuesta fundada a la cuestión planteada”. Y apunta tres razones que hubieran debido “llevar al ánimo de la opinión mayoritaria a no analizar de una manera tan somera la cuestión de la confianza legítima”: la controversia suscitada en la doctrina y la jurisprudencia sobre el devenir legislativo de las energías renovables; que el Tribunal Constitucional no hubiera tenido oportunidad de pronunciarse al respecto; y la existencia de numerosos litigios multimillonarios contra el Reino de España planteados por inversores extranjeros ante cortes internacionales de arbitraje por la infracción del principio de confianza legítima. Todo ello debiera haber justificado una “sólida respuesta constitucional” y una “resolución más extensamente fundada” que no se ha producido. Ese voto particular aporta una mayor fundamentación y resulta mucho más sensible a la situación generada por los cambios normativos aunque, finalmente, llegue a la misma conclusión de que no se ha vulnerado el principio de confianza legítima.

constitucionales.

No hay, por tanto, innovación alguna en la doctrina sobre dichos principios, ni se enriquece o actualiza con reflexiones nuevas, a pesar de las singulares y extraordinarias circunstancias que el asunto planteaba.

La aplicación de las tesis jurisprudenciales tradicionales se realiza con una argumentación escasa, endeble y, en ocasiones, puramente formal, sin tener en cuenta el singular contexto normativo (diez modificaciones legislativas en cuatro años), dogmático (las críticas y controversias señaladas por la doctrina) y litigioso (los numerosos conflictos judiciales y extrajudiciales que ha motivado) en que se encuentra envuelta la inestable regulación de las energías renovables de nuestro país.

A continuación me referiré por separado a las cuatro cuestiones planteadas ante el TC: el presupuesto habilitante del Real Decreto-Ley y la invocada vulneración de los principios de seguridad jurídica, de confianza legítima y de irretroactividad.

3. LA EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD DE RESOLVER UN PROBLEMA VIEJO

Conocidos son los generosos criterios que maneja TC sobre el presupuesto habilitante (la extraordinaria y urgente necesidad) de los Decretos-Leyes y el escaso porcentaje de sentencias que los han anulado por apreciar que no concurría dicho presupuesto⁷. Como advierte la propia sentencia, el control de constitucionalidad se dirige a comprobar que el juicio político efectuado por el Gobierno y por el Congreso “no desborde los límites de lo manifiestamente razonable” para evitar que el TC suplante, a través de ese control jurídico, a los órganos constitucionalmente habilitados para la aprobación y la convalidación de los Reales Decretos-Leyes. El control del TC se limita, por

⁷ Se ha percibido tres fases en la evolución de la jurisprudencial constitucional sobre el control de los Decretos-Leyes. Inicialmente se utilizó un criterio generoso y flexible, posteriormente (entre los años 2007 y 2011) hubo un control más exigente y a partir de 2012 se produce un regreso a la interpretación laxa y complaciente con el Gobierno (ARANA GARCÍA, E., “Uso y abuso del Decreto-Ley”, *RAP*, núm. 191, 2013, pp. 337-365). En una apreciación empírica global del control del TC se ha demostrado recientemente por MARTÍN REBOLLO, L, que “el presupuesto de hecho habilitante de los Decretos-Leyes ha sido interpretado de forma muy flexible y deferente para el Gobierno” por parte del Tribunal Constitucional. En este estudio se ha podido constatar que de los más de 500 Decretos-Leyes publicados sólo en nueve ocasiones el TC ha considerado que no existía el presupuesto de hecho habilitante, lo que constituye un 18% de las sentencias dictadas por la cuestión. (“Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico)”, *REDA*, núm. 174, 2015, pp. 23-92).

tanto, a comprobar la existencia de una justificación explícita y razonada de la situación de urgencia y una conexión de sentido entre las medidas del Decreto-Ley y la situación de necesidad (f. j. 3).

Expuesta la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de los Reales Decretos-Leyes, la STC 270/2015, de 17 de diciembre se limita a reproducir parte del preámbulo del RD-L impugnado, así como algunos extractos de los debates parlamentarios de convalidación para acabar concluyendo que existe una justificación general y suficiente (ff. jj. 4 y 5).

En ningún momento entra a valorar si la justificación que aporta la norma impugnada es razonable y ajustada a la realidad o si las medidas incorporadas en ella pueden llegar a ser eficaces para afrontar la situación de urgencia. Algo que hubiera merecido algún tipo de reflexión a la vista de la fracasada experiencia de los anteriores decretos-leyes que se plantearon el mismo objetivo de reducción del déficit tarifario. Es más, la sentencia rechaza explícitamente que la existencia de un problema antiguo no pueda fundamentar el recurso a un RD-L (f. j. 5 *in fine*):

“Se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, sin que pueda admitirse la genérica alegación respecto a que la existencia del déficit tarifario del sector eléctrico no podía, al no ser un hecho nuevo, fundamentar el dictado de los preceptos cuestionados del Real Decreto-Ley 2/2013”.

El control de la existencia de una justificación suficiente es, por tanto, meramente formal⁸. Y se acepta, a pesar de la insuficiencia de las diez reformas anteriores en cuatro años, la invocada situación de urgencia para solucionar el déficit tarifario que se ha agravado por la crisis (que sirve para justificarlo todo) y por las condiciones meteorológicas atípicas (más lluvia y más viento que la media de otros años) del primer semestre de 2013.

Ciertamente, no cabía esperar que el TC fuera a profundizar y cuestionar si lo que se dice en el Preámbulo de la norma cuestionada era razonable o no. Pero, al menos sí se podría haber evitado la reproducción de alguna de las aseveraciones de ese preámbulo que es manifiestamente falaz y cruelmente sarcástica. Me refiero a la afirmación de que el RD-L “introduce certidumbre en el sector y confianza en los inversores”. Hasta el más despistado observador de la realidad ha podido constatar que los inversores, nacionales y

⁸ Un análisis de fondo que cuestiona y rechaza los argumentos esgrimidos como justificación por la propia norma que aprueba la reforma del régimen retributivo de las energías renovables puede verse en PAREJO ALFONSO, L., “Cambio regulatorio, sector eléctrico y estado de necesidad”, en el vol. col. *Riesgo regulatorio de las energías renovables*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015, especialmente en pp. 58 y ss.

extranjeros, han perdido toda la confianza en el regulador energético español.

4. LA SEGURIDAD JURÍDICA EXIGE CERTEZA, PREVISIBILIDAD, CLARIDAD Y AUSENCIA DE CONFUSIÓN NORMATIVA

El TC recuerda en esta sentencia que el principio de seguridad jurídica debe entenderse “como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación del derecho”. Esto es evidente. Lo problemático será aplicar la prueba de la certidumbre, de la previsibilidad y de la claridad a las normas impugnadas. Pues bien, a juicio del TC en el caso del RD-L 9/2013, de 12 de julio, nos encontramos ante “una norma clara, que no genera duda sobre sus efectos, los presupuestos de hecho a los que se aplica o sus consecuencias jurídicas, por lo que ni desde una vertiente objetiva ni desde una subjetiva genera incertidumbre sobre su alcance” (f. j. 7, a).

Esta contundente opinión (muy discutible y osada como luego se verá) se acompaña de una afirmación que fácilmente puede constatarse que no es cierta. Dice el TC que “en una situación de crisis económica generalizada, modificaciones análogas a la presente han sido llevadas a cabo en éste y en otros sectores económicos”. No indica, ni da pista alguna el Tribunal, sobre qué sectores son esos. Porque en realidad no existen. En ningún otro sector económico regulado se han producido tantos cambios normativos –y tan relevantes– en un lapso temporal tan breve. Pudiera pensarse que el TC se obstina en considerar aisladamente al RD-L impugnado como si fuera la primera o única modificación en materia de energías renovables. Pero, nótese que cuando define el principio de seguridad jurídica se refiere a la “certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable”. Y, desde luego, el ordenamiento jurídico de las energías renovables, tanto si lo observamos desde un punto de vista cuantitativo, como cualitativo, ha sido cualquier cosa menos cierto, claro y previsible⁹.

En cuanto a la certeza y claridad de la norma impugnada, considera la sentencia que los conceptos jurídicos indeterminados empleados (como “rentabilidad razonable” o “empresa eficiente o bien gestionada”) se

⁹ Y si tomamos como referencia al sector eléctrico en su conjunto el panorama es todavía más abrumador, habiéndose calculado que la Ley del Sector Eléctrico de 1997 fue modificada 33 veces y que durante su vigencia se dictaron unas 400 disposiciones, lo que supone una cada 15 días (ARANA GARCÍA, E., “La nueva Ley del Sector Eléctrico: entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables”, en el vol. col. *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, (dir. ALENZA GARCÍA, J. F.) ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 133).

determinan objetivamente a través de los parámetros que se enumeran en la norma, por lo que “se ha satisfecho el requisito de certidumbre de la norma que excluye su excesiva indeterminación o apertura, haciendo que sea factible a sus destinatarios conocer en cada caso la interpretación que el legislador hace de tales principios y el significado y las consecuencias que los mismos han de tener en la fase aplicativa” (f. j. 7, b).

Pocas veces el TC habrá estado tan alejado de la realidad. Debe recordarse que esa determinación objetiva de la que habla la sentencia no existe en la norma, puesto que el sistema se basa en una normatividad aplazada y desgajada, según la cual, hasta el propio desarrollo reglamentario de la norma legal¹⁰ se remite a la futura determinación ministerial algunos elementos básicos de la retribución específica (vida útil regulatoria, valor estándar de la inversión inicial, horas de funcionamiento)¹¹ para cada una de las más de 1400 instalaciones tipo de energías renovables¹².

Es evidente que la predictibilidad normativa y la confianza de los inversores quedan oscurecidas ante disposiciones de tan enorme e intrínseca complejidad (por su extensión, por los conceptos manejados y por el elevado contenido técnico)¹³.

Por sorprendente que pueda parecer, con esa conclusión el TC está de manifiesto que desconoce lo que la doctrina científica¹⁴, entidades públicas especializadas¹⁵, y los propios destinatarios de la norma opinan de ella.

¹⁰ Llevado a cabo por el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio.

¹¹ Véase la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, por la que se aprueban los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Véase también la Orden IET/1459/2014, de 1 de agosto, por la que se aprueban los parámetros retributivos y se establece el mecanismo de asignación del régimen retributivo específico para nuevas instalaciones eólicas y fotovoltaicas en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares.

¹² En la Orden IET/1045/2014 aparecen 576 instalaciones tipo de fotovoltaica, 23 de eólica y 18 de termosolar.

¹³ La citada Orden IET/1045/2014 ocupa 1761 páginas de BOE (de la página 46430 a la página 48190).

¹⁴ Véanse, entre otros muchos, RUIZ OLMO, I., y DELGADO PIQUERAS, F., “La nueva regulación legal de las energías renovables: del régimen especial al régimen específico”, en el vol. col. *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, (dir. ALENZA GARCÍA, J. F.) ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 59-96; y MARTÍN PALLÍN, J. A. y SÁNCHEZ CORZO, J., “La cascada legislativa que ahoga las energías renovables”, en el vol. col. *Riesgo regulatorio de las energías renovables*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 219-241.

¹⁵ El Informe 18/2013 de la CNE sobre la propuesta de RD por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, señalaba que el nuevo sistema se ha diseñado con precipitación y

Cualquier vistazo a las publicaciones del sector revelan la imposibilidad de conocer a priori la retribución que se va a recibir¹⁶. Y una rápida (y sincera) lectura de la propia norma evidencia la dificultad para conocer o predecir el funcionamiento del sistema¹⁷.

Ciertamente resulta chocante que a los once magistrados del TC les haya parecido que rebosa claridad un sistema retributivo que resulta impreciso y confuso para los juristas, economistas y los ingenieros especializados en el sector de las energías renovables.

5. LA CONFIANZA LEGÍTIMA NO IMPIDE EL CAMBIO LEGISLATIVO, AUNQUE SEA REPENTINO, CUANDO UN OPERADOR DILIGENTE HUBIERA DEBIDO PREVERLO

Advierte la sentencia que “los principios de seguridad jurídica y su corolario, el de confianza legítima, no suponen el derecho de los actores económicos a la permanencia de la regulación existente en un momento dado en un determinado sector de actividad. Dicha estabilidad regulatoria es compatible con cambios legislativos, cuando sean previsibles y derivados de exigencias claras de interés general” (f. j. 7, a).

Hasta aquí, nada hay que objetar, pues se limita a reproducir su doctrina

falta de transparencia y “es novedoso, pues no tiene reflejo en la UE y deberá ser desarrollado mediante orden ministerial que establecerá unos parámetros difíciles de concretar y cuantificar, sobre todo para las instalaciones existentes”.

¹⁶ Sirva como ejemplo el comunicado de prensa de la Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA) ante la aprobación del RD 413/2014, que lleva como titular “El Gobierno paraliza el sector renovables y pone en peligro las instalaciones existentes” y considera que dicho RD “es un paso más en la estrategia de acoso y derribo al sector de las energías renovables” a la vez que anuncia que la APPA recurrirá dicho Real Decreto y “toda la normativa del Gobierno ante la Comisión Europea y todas las instancias judiciales, tanto nacionales como internacionales” (http://www.appa.es/descargas/RD_RENOVABLES_10_junio_vf.pdf). La Unión Española Fotovoltaica afirma que el RD de renovables “ahonda en la ruptura de la seguridad jurídica e impide financiar los proyectos” y “no garantiza la prioridad de despacho de las renovables para vender su electricidad en el mercado mayorista en contra de lo establecido por la Unión Europea” (http://unef.es/2014/06/aprobacion_rd_renovables/).

¹⁷ Para un jurista medio las fórmulas del cálculo de la retribución de las instalaciones de producción de energías renovables establecidas en el artículo 6 de la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, no es que sean incomprensibles es que resultan ilegibles. A ello se añade la utilización en dichas fórmulas de factores técnicos de determinación que imposibilitan (para los propios operadores del sistema eléctrico) conocer de antemano la retribución. Ello contrasta con la simplicidad del anterior sistema en el que la retribución final se obtenía tras una simple multiplicación de los KWh producidos por la tarifa establecida.

anterior. Una vez más el problema está en la aplicación de esta doctrina al peculiar y extraordinario caso concreto de las energías renovables que han sido sometidas a un incesante y continuo cambio normativo, primero para reducir o recortar la retribución y, finalmente, para cambiar completamente el sistema retributivo.

Pues bien, el TC considera que en este caso “no cabe calificar de inesperada la modificación producida, pues la evolución de las circunstancias que afectaban a dicho sector de la economía, hacían necesario acometer ajustes de este marco normativo”. Y añade que “no cabe argumentar que la modificación del régimen retributivo que se examina fuera imprevisible para un “operador económico prudente y diligente” atendiendo a las circunstancias económicas y a la insuficiencia de las medidas adoptadas para reducir un déficit persistente y continuamente al alza del sistema eléctrico no suficientemente atajado con disposiciones anteriores” (f. j. 7, a).

Es evidente que una cosa es esgrimir un ilógico derecho a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente y otra muy distinta que sea admisible un marco jurídico tan inestable e inseguro como el de las energías renovables.

Una concepción tan laxa del principio de confianza legítima se aleja completamente de la idea que ha manifestado la jurisprudencia europea – aunque ha sido en sus consideraciones *obiter dicta*– sobre el fomento de las energías renovables¹⁸. Frente a la mutabilidad constante de las medidas de fomento, el TJUE ha subrayado la necesidad de que los sistemas de apoyo a las energías renovables favorezcan las inversiones a largo plazo y se doten de cierta permanencia para garantizar la confianza legítima de los inversores en la continuidad de la explotación de sus instalaciones¹⁹.

¹⁸ Sobre la tutela de este principio en la Unión Europea véase JIMÉNEZ PIERNAS, C. y PASCUAL VIVES, F. J., “La tutela judicial del principio de protección de la confianza legítima en el Derecho de la Unión Europea”, en el vol. col. *Riesgo regulatorio de las energías renovables*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 73-162.

¹⁹ La STJCE de 1 de julio de 2014, caso Vindkraft (as C-573/12) enjuiciaba la compatibilidad con las libertades de circulación de mercancías de un sistema sueco que exigía una cuota mínima certificados verdes por la producción de energías renovables y que podía obstaculizar la importación de electricidad producida en otro país. No obstante, se consideró que existían razones de interés general que justificaban la medida (la producción de energías renovables por razones ambientales) y que la medida respetaba el principio de proporcionalidad. Precisamente al valorar esta cuestión, la sentencia destacaba que dicho sistema de certificados verdes tenía por objeto “favorecer en una perspectiva a largo plazo, inversiones en nuevas instalaciones, dando a los productores determinadas garantías en cuanto al desarrollo futuro de su producción de electricidad verde. De este modo, la efectividad de tal sistema requiere, por definición, una cierta permanencia que permita concretamente garantizar el respeto de la confianza legítima de los inversores que se han

El Tribunal Constitucional se alinea más bien con la jurisprudencia del Tribunal Supremo según la cual quedan equiparados el riesgo regulatorio y el riesgo de mercado. Una doctrina que ha sido objeto de críticas muy severas, cuestionando incluso que sea conforme con los principios constitucionales básicos de un Estado de Derecho²⁰. Una doctrina que tuvo su origen en los procesos de liberalización de los grandes servicios públicos estatales y en los llamados costes de transición a la competencia y que se fundamenta en la previsibilidad de los cambios normativos para los operadores dominantes del sector, y por esa razón no debiera ser aplicada en contextos en los que intervienen pequeños operadores²¹.

Esta doctrina, como he indicado en otro momento²², tiene al menos tres efectos sumamente perniciosos:

Primero, la desvalorización de la actividad administrativa de fomento. Con esta concepción sobre la mutabilidad -incontrolada e incontrolable- de las

comprometido en esta vía y asegurar la continuidad de la explotación de estas instalaciones” (cdos. 103 y 104). Similares consideraciones pueden verse en la STJUE de 11 de septiembre de 2014, caso *Essent Belgium* (as C-204/12, C-206/12 y C-208/12).

²⁰ Se ha afirmado, por ejemplo, el nuevo principio del riesgo regulatorio que se está utilizando “con muy poco rigor técnico-jurídico para justificar y amparar una jurisprudencia de intereses que no respeta reglas y principios constitucionales esenciales a cualquier Estado de Derecho, especialmente, la seguridad jurídica y la irretroactividad de las normas no favorables para los ciudadanos” (ARANA GARCÍA, E., “Seguridad jurídica y la supresión de ayudas a las energías renovables”, cit., pl. 150). También se ha dicho de esa jurisprudencia que “marca un punto de inflexión en el nivel de garantías, pues reinterpreta el concepto de seguridad jurídica para privarlo de cualquier virtualidad frente a los cambios regulatorios, olvidando que dicho principio es la base para incentivar toda la economía. Consecuentemente en el altar de la crisis económica se están perdiendo los principios estructurales de nuestro ordenamiento jurídico” (RUIZ OLMO, I., “Las renovables ante los recientes cambios normativos: el episodio jurisprudencial del RD 1565/2010, que modifica la tarifa retributiva de la energía fotovoltaica”, *Actualidad jurídica ambiental*, 3 de marzo de 2014, p. 11).

²¹ Como ha señalado CASTRO-GIL AMIGO, la jurisprudencia creadora del principio del riesgo regulatorio consideró que las modificaciones debían ser previsibles para los operadores que “por sus servicios internos” o “por sus relaciones con el poder” estaban en condiciones de conocer los posibles cambios. Debía evitarse que quien formaba parte de los procesos normativos de la regulación pudiera quejarse posteriormente de las consecuencias de dichos cambios. Pero trasladar ese principio de riesgo regulatorio y la exigencia de previsibilidad a sectores, como el de la fotovoltaica, en el que participan pequeños inversores sería injusto y abusivo por la especial vulnerabilidad de esos micro operadores (CASTRO-GIL AMIGO, J. y GARCÍA BREVA, J., *Asimetría de los operadores energéticos y la previsibilidad del riesgo regulatorio*”, en el vol. col. *Riesgo regulatorio de las energías renovables*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 163-190).

²² ALENZA GARCÍA, J. F., “Energías renovables y cambio climático: hacia un marco jurídico común”, cit., p. 656-657.

medidas de fomento desaparece cualquier ventaja comparativa entre el acogimiento a una tarifa regulada y el riesgo del mercado. Porque lo que postula el riesgo regulatorio es que ya no cabe confiar en la tarifa regulada como mecanismo de elusión de los riesgos del mercado. Desaparece el incentivo de la regulación, porque ya no existe garantía alguna de que ésta no pueda ser cambiada, sin límite alguno, a conveniencia del Gobierno de turno. Se ha difuminado cualquier atisbo de confianza a medio y largo plazo en las medidas de fomento. Si quien opta por las expectativas de una tarifa primada tiene que operar con diligencia para prever (y asumir) la reducción de la misma (en varias ocasiones), de acuerdo con las cambiantes circunstancias tecnológicas y económicas (y, en su caso, meteorológicas), se está indicando que no se debe confiar en el mantenimiento de esas medidas. Este riesgo aleatorio es, por otro lado, más incierto y arbitrario que el del mercado, puesto que depende de una decisión gubernamental que se podrá basar (o no) en las cambiantes circunstancias tecnológicas o económicas y que no se puede predecir en qué momento se producirá, ni qué alcance tendrá, ni a quién afectará.

En segundo lugar, esa doctrina jurisprudencial no distribuye correctamente el riesgo regulatorio. Porque lo soporta exclusivamente el titular actual de las instalaciones sometidas a régimen especial. Y resulta que muchos de esos titulares recurrieron al crédito para financiar su inversión. Cabría entonces plantearse si extensible la doctrina del riesgo regulatorio a los mecanismos de financiación de las renovables. ¿Los préstamos suscritos por los titulares de las instalaciones –en atención a las expectativas creadas por la regulación– están también sujetos a la predictibilidad del cambio regulatorio y, en consecuencia, podrán también ser revisados?²³.

Dado que es previsible que la respuesta a dicho interrogante sea negativa, tendremos como corolario de esta doctrina jurisprudencial que se ha quebrado la tradicional concepción de la fuerza y vigencia de las normas. El Código Civil afirma que los contratos tienen “fuerza de ley” entre los contratantes. Pero esta doctrina jurisprudencial viene a decir que la “fuerza de la ley” es variable y cambiante según las circunstancias. Y que estas circunstancias permiten cambiar unilateralmente el contexto normativo al menos en 10 ocasiones en cuatro años. Como esto no puede suceder con los contratos, cabe entender que éstos tienen ahora una mayor fuerza o vigencia temporal

²³ La Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA) ha advertido del riesgo existente de impago de los créditos: “Las inversiones efectuadas en el pasado se realizaron en función de los costes existentes entonces y una modificación de la retribución fijada en su momento, sobre la que se efectuaron los cálculos de rentabilidad, compromete gravemente la viabilidad económica arruinando a los inversores y amenazando el futuro del principal financiador de los proyectos, la banca nacional” (<http://www.energias-renovables.com/articulo/asociacion-de-productores-de-energias-renovables-ldquo>).

que las cambiantes y evanescentes leyes.

6. UNA RETROACTIVIDAD IMPROPIA QUE NO ESTÁ CONSTITUCIONALMENTE PROSCRITA

La retroactividad prohibida constitucionalmente cubre sólo un pequeño ámbito de la misma. Aunque la Constitución habla simplemente de “retroactividad” la fecundidad de la doctrina ha distinguido tres grados o acepciones en la misma y la jurisprudencia constitucional ha determinado que sólo el grado “fuerte” de la retroactividad está constitucionalmente prohibido, mientras que los grados “medio” (la nueva norma se aplica a los efectos jurídicos nacidos bajo la vigencia de la norma antigua, pero que se va a aplicar durante la vigencia de la nueva) , y “mínimo” (la nueva norma se aplica a los efectos nacidos bajo su vigencia, aunque surgidos de una situación constituidas con anterioridad) se califican como una “constitucionalidad impropia” o, simplemente, como ausencia de retroactividad²⁴.

De acuerdo con esa doctrina consolidada, la STC 270/2015 recuerda que el legislador tiene un amplio margen de retroactividad cuando la incidencia de la nueva ley no afecta a derechos consolidados e integrados en el patrimonio del sujeto, sino a los pendientes, futuros y condicionados. De manera que “no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso (...) No hay retroactividad proscrita cuando una norma regula pro futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor o cuyos efectos no se han consumado” (f. j. 7, c).

En el caso concreto de la nueva norma cuya validez constitucional tiene que enjuiciar, la STC advierte que los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen primado están sujetos al nuevo régimen retributivo desde la fecha de entrada en vigor del decreto impugnado, “sin perjuicio de que la cuantificación precisa de dicha retribución no se produzca hasta la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente y sin que dicha sujeción conlleve una afectación desfavorable a los derechos adquiridos, desde una perspectiva constitucional, esto es, no incide en derechos patrimoniales previamente consolidados” (f. j. 7, c).

²⁴ Véase al respecto LÓPEZ MENUDO, F., “El principio de irretroactividad”, en el vol. col. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, (dir. Santamaría Pastor), ed. La Ley, Madrid, 2010, pp. 141-176.

7. CONCLUSIONES QUE SE DERIVAN DE LA MITIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE CONFIANZA LEGÍTIMA

La evolución de la política de energía renovable en nuestro país ha puesto sobre la palestra una serie de principios constitucionales (seguridad jurídica, confianza legítima, irretroactividad) que, según la jurisprudencia del TS y del TC, han resultado incólumes y victoriosos. Si bien se trata, a mi juicio, de una victoria pírrica que ha convertido a dichos principios en dogmas o mitos, solemnemente consagrados y áureamente mitificados, pero desprovistos de funciones tangibles y alejados de una realidad que demanda una cierta tutela o limitación de la incontinencia legislativa.

Ha quedado claro que dichos principios carecen de cualquier eficacia limitadora de la labor legislativa. La STC 270/2015, de 17 de diciembre, no ha incorporado novedades a su doctrina sobre los citados principios. Simplemente se ha limitado a aplicar su concepción sobre tales principios a un caso límite, a una situación extraordinaria, extrema y desconocida hasta ahora en nuestra historia constitucional, como ha sido el vertiginoso e incoherente cambio de la regulación de las energías renovables.

No es la primera vez, ni será la última, en la que la jurisprudencia eleva a los altares principios constitucionales con formulaciones dogmáticas alejadas de la realidad. Un ejemplo de esta contradicción entre el dogma y la realidad es el principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador, tal y como puso de manifiesto Alejandro Nieto²⁵. Cuando esto sucede y emergen de la jurisprudencia constitucional iconos dogmáticos, es necesario -como señaló González Navarro- que el cincel realista de la doctrina científica esculpa unos perfiles más ajustados a la realidad²⁶.

Pues bien, sometidos al cincel realista los principios constitucionales involucrados en la STC 270/2015, podemos apreciar en ellos algunas taras o vicios ocultos:

El primero se refiere a la fundamentación de los Reales Decretos-Leyes. Era conocida la autolimitación del TC en su control de su presupuesto habilitante restringido a velar por su uso razonable y justificado. Ahora ya sabemos que es posible fundamentar la extraordinaria y urgente necesidad de un Real Decreto-Ley para afrontar un problema que en los últimos cuatro años ha

²⁵ NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, pp. 319 y ss.

²⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios al régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, 4ª ed., Civitas, Madrid, 2007, p. 2975.

sido objeto de nueve reformas legales, siete de ellas mediante Reales Decretos-Leyes. Y que ello es considerado un uso razonable, en la medida en que al TC le basta con que exista formalmente una justificación para la nueva norma con rango de ley.

La segunda tara es apreciable en el principio de seguridad jurídica. Se mantiene la idea de que la seguridad jurídica no equivale a la inmutabilidad de las normas, ni consagra la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico, ni puede impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas. El ordenamiento jurídico es concebido como algo líquido en permanente cambio y un constante fluir que, como el ciclo hidrológico, lo hace con distintos ritmos. Existirán ámbitos normativos en remanso en los que el ritmo de renovación es muy lento y habrá espacios normativos que se comportan como corrientes fluviales con sus tramos más agitados y sus meandros más calmados. Habrá también violentas torrenceras legislativas que se precipitan con gran rapidez desde los elevados riscos reguladores. Pero el caso de las energías renovables, habida cuenta de que se ha admitido su extremada mutabilidad, habrá que compararlo con la fase atmosférica del ciclo hidrológico. Si el principio de seguridad jurídica no es obstáculo para que, después de nueve reformas legislativas parciales en cuatro años, se apruebe un cambio completo del sistema retributivo, estamos prácticamente sin limitaciones a la inestabilidad legislativa. Con esta concepción de la seguridad jurídica no se garantiza ni congelación del ordenamiento jurídico, ni tampoco una fluidez líquida más o menos encauzable, sino que más bien permite que el ordenamiento jurídico se comporte como algo gaseoso, extremadamente difuso, disperso y sensible a los cambios de circunstancias (incluidas las meteorológicas) y, por ello, absolutamente inasible para los operadores jurídicos.

No estamos, además, sólo ante un problema cuantitativo en la sucesión de normas. Es que la sucesión normativa ha virado completamente su sentido en unos pocos años, pasando de una extrema intensidad en el fomento de las energías renovables, a su consideración como las principales responsables del déficit tarifario y a calificar como excepcional su régimen retributivo²⁷. Y todo ello a pesar de los compromisos adquiridos en la lucha contra el cambio climático en el que las energías renovables constituyen un elemento imprescindible.

Por ello, aunque el TC siga proclamando en esta sentencia que la seguridad jurídica implica “certeza sobre el ordenamiento jurídico, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación del derecho”, cualquier observador objetivo de la realidad podrá constatar que en este caso los veloces

²⁷ Así lo califica el artículo 14.7 LSE.

cambios normativos se han llevado a cabo de manera incoherente, de manera confusa y generando una enorme incertidumbre en el sector.

Buena prueba de ello es que España se ha convertido en el país del mundo más demandado ante tribunales arbitrales internacionales en virtud del Tratado de la Energía por parte de inversores extranjeros²⁸. Con independencia de cuál sea el resultado de esas demandas²⁹, se ha generado una imagen de España como Estado inseguro jurídicamente y que no respeta las reglas de juego con las que se inicia una determinada actividad económica³⁰.

El principio de confianza legítima también ha quedado agrietado tras la prueba de estrés a que ha sido sometido en este caso. Pues ha resultado que tampoco es un principio eficaz para limitar el ejercicio del poder legislativo. Si el riesgo regulatorio queda equiparado al riesgo del mercado, queda eliminado cualquier atisbo de confianza en el regulador. Porque, lo que resulta de esta jurisprudencia, es la exigencia a los beneficiarios de las medidas de fomento de un permanente estado de alerta y vigilancia (o de desconfianza) ante el legislador. En el caso de las energías renovables se ha considerado que un inversor diligente debía haber sabido que las ayudas establecidas en el año 2004 podían, si las circunstancias económicas o meteorológicas cambiaban,

²⁸ En noviembre de 2015 España ascendía al primer lugar del podio, superando a Argentina y a Venezuela, y se convertía en el país con más demandas de arbitraje por inversores extranjeros del mundo. Con la demanda interpuesta el día 17 de noviembre contra el Reino de España por parte de un grupo de bancos alemanes, se alcanzaban las 27 demandas (Venezuela tenía 26) distribuidas de la siguiente manera: 23 ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Disputas de Inversiones perteneciente al Banco Mundial); 3 ante el Tribunal de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Estocolmo y una ante la UNCITRAL (de la Organización Mundial del Comercio). Datos tomados de El periódico de la energía (noticia capturada el 17 de noviembre de 2015 en <http://elperiodicodelaenergia.com/espana-supera-a-venezuela-y-se-convierte-en-el-pais-con-mas-demandas-judiciales-por-inversores-extranjeros-del-mundo/>).

²⁹ El primer laudo (arbitraje n° 062/2012 del Instituto de la Cámara de Comercio de Estocolmo) de fecha 21 de enero de 2016, ha sido favorable al Reino de España y ha desestimado la demanda considerando que las modificaciones del marco regulatorio no han vulnerado las disposiciones del Tratado de la Carta de la Energía al tener un carácter limitado, no haber suprimido sus características esenciales y no ser desproporcionadas, injustas o incoherentes. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el laudo se refiere únicamente a las primeras reformas parciales del sistema retributivo de las energías renovables (las del 2010) y que como el propio laudo arbitral advierte su conclusión no prejuzga las conclusiones a las que pudiera llegar otro tribunal arbitral “con base en el análisis conjunto de las normas adoptadas hasta la fecha, incluyendo las normas de 2013 que han quedado por elección de las partes fuera del análisis sometido a este Tribunal”. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el laudo se aprobó con una opinión disidente que la modificación normativa de 2010 sí violó las expectativas legítimas creadas y, con ello, el trato justo y equitativo protegido en el artículo 10 del Tratado de la Carta de la Energía.

³⁰ Así lo ha afirmado ARANA GARCÍA, E., “La nueva Ley del Sector Eléctrico: entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables”, cit., p. 153.

sufrir una progresiva serie de recortes en las mismas, hasta desembocar finalmente en una modificación global del sistema retributivo. Y todo ello en un período de tiempo de 6 años, cuando las previsiones iniciales eran de 30 años.

La fugaz transición legislativa que en tan breve plazo ha pasado de la apoteosis del fomento de las energías renovables a su defenestración, con las bendiciones de nuestros más elevados tribunales, marca un hito en la interpretación de los conceptos de seguridad jurídica y confianza legítima.

La interpretación de esos principios constituye, en fin, una llamada de alerta sobre lo que cabe esperar en el futuro de otras ayudas o medidas de fomento. Si iniciaba este artículo recordando unas palabras cervantinas, permítaseme cerrarlo con unos versos de un soneto quevediano que sirven para ilustrar, conforme a lo experimentado con las renovables, la manera en que debe apreciarse la actividad administrativa de fomento:

“¡Fue sueño ayer; mañana será tierra!

¡Poco antes, nada; y poco después, humo!”

8. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J. F., “Energías renovables y cambio climático: hacia un marco jurídico común”, en el vol. col. *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, (dir. ALENZA GARCÍA, J. F.) ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 625-683.

ARANA GARCÍA, E., “Uso y abuso del Decreto-Ley”, *RAP*, núm. 191, 2013, pp. 337-365.

ARANA GARCÍA, E., “La nueva Ley del Sector Eléctrico: entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables”, en el vol. col. *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, (dir. ALENZA GARCÍA, J. F.) ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 133-155.

CASTRO-GIL AMIGO, J. y GARCÍA BREVA, J., “Asimetría de los operadores energéticos y la previsibilidad del riesgo regulatorio”, en el vol. col. *Riesgo regulatorio de las energías renovables*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 163-190.

GALÁN VIOQUE, R., “El nuevo modelo español de fomento de las energías renovables en el contexto del Derecho de la Unión Europea y de la crisis

económica”, en el vol. col. *Estudios jurídicos hispano-lusos de los servicios en red*, (dir. González Ríos, I.), ed. Dykinson, Madrid, 2015, pp. 97-136.

JIMÉNEZ PIERNAS, C. y PASCUAL VIVES, F. J., “La tutela judicial del principio de protección de la confianza legítima en el Derecho de la Unión Europea”, en el vol. col. *Riesgo regulatorio de las energías renovables*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 73-162.

LÓPEZ MENUDO, F., “El principio de irretroactividad”, en el vol. col. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, (dir. Santamaría Pastor), ed. La Ley, Madrid, 2010, pp. 141-176.

MARTÍN PALLÍN, J. A. y SÁNCHEZ CORZO, J., “La cascada legislativa que ahoga las energías renovables”, en el vol. col. *Riesgo regulatorio de las energías renovables*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 219-241.

MARTÍN REBOLLO, L., “Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico)”, *REDA*, núm. 174, 2015, pp. 23-92.

PAREJO ALFONSO, L., “Cambio regulatorio, sector eléctrico y estado de necesidad”, en el vol. col. *Riesgo regulatorio de las energías renovables*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 29-72.

RODRÍGUEZ BAJÓN, S., “El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial. Contenido, efecto y límites”, *RAP*, núm. 188, 212, pp. 189-205.

RUIZ OLMO, I., “Las renovables ante los recientes cambios normativos: el episodio jurisprudencial del RD 1565/2010, que modifica la tarifa retributiva de la energía fotovoltaica”, *Actualidad jurídica ambiental*, 3 de marzo de 2014, p. 1-28.

RUIZ OLMO, I., y DELGADO PIQUERAS, F., “La nueva regulación legal de las energías renovables: del régimen especial al régimen específico”, en el vol. col. *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, (dir. ALENZA GARCÍA, J. F.) ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 59-96.