



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 11 de julio de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2009/28/CE — Artículo 3, apartado 3, letra a) — Fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables — Producción de energía eléctrica a partir de instalaciones solares fotovoltaicas — Modificación de un sistema de apoyo — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima»

En los asuntos acumulados C-180/18, C-286/18 y C-287/18,

que tienen por objeto tres peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) mediante resoluciones de 25 de enero de 2018, recibidas en el Tribunal de Justicia el 9 de marzo de 2018, en los procedimientos entre

Agreenergy Srl (C-180/18 y C-286/18)

Fusignano Due Srl (C-287/18)

y

Ministero dello Sviluppo Economico,

con intervención de:

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de Sala, y los Sres. M. Ilešič e I. Jarukaitis (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de marzo de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Agreenergy Srl y Fusignano Due Srl, por el Sr. V. Cerulli Irelli y la Sra. M.A. Lorizio, avvocati;

* Lengua de procedimiento: italiano.

- en nombre de Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, por los Sres. A. Segato y A. Pugliese, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Aiello, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. M. Tassopoulou, A. Magrippi y E. Tsaousi, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. Rubio González, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y T. Maxian Rusche y por la Sra. K. Talabér-Ritz, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO 2009, L 140, p. 16).
- 2 Dichas peticiones se presentaron en el marco de sendos litigios entre Agrenergy Srl (asuntos C-180/18 y C-286/18) y Fusignano Due Srl (asunto C-287/18) y el Ministero dello Sviluppo Economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia), relativos a la legalidad de un decreto ministerial y al derecho de estas empresas a beneficiarse de las tarifas de incentivación fijadas por un decreto ministerial anterior.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor del considerando 25 de la Directiva 2009/28:

«Los Estados miembros tienen distintos potenciales en cuanto a la energía renovable y cuentan con diferentes sistemas de apoyo a la energía procedente de fuentes renovables a escala nacional. La mayoría de los Estados miembros ejecuta sistemas de apoyo que conceden beneficios únicamente a la energía procedente de fuentes renovables que se produce en su territorio. Para que los sistemas nacionales de apoyo funcionen debidamente es imprescindible que los Estados miembros puedan controlar los efectos y los costes de sus sistemas nacionales de apoyo de acuerdo con sus distintos potenciales. Un medio importante para lograr el objetivo de la presente Directiva es garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas nacionales de apoyo con arreglo a la Directiva 2001/77/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad (DO 2001, L 283, p. 33)], a fin de mantener la confianza de los inversores y de permitir a los Estados miembros diseñar medidas nacionales efectivas para el cumplimiento de los objetivos. [...]»

- 4 El artículo 1 de la Directiva 2009/28, que lleva por epígrafe «Objeto y ámbito de aplicación», dispone lo siguiente:

«La presente Directiva establece un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables. Fija objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía y con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el transporte. [...]»

- 5 El artículo 3 de dicha Directiva, cuyo epígrafe es «Objetivos globales nacionales obligatorios y medidas para el uso de energía procedente de fuentes renovables», establece que:

«1. Cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables, calculada de conformidad con los artículos 5 a 11, en su consumo final bruto de energía en 2020 sea equivalente como mínimo a su objetivo global nacional en cuanto a la cuota de energía procedente de fuentes renovables de ese año, tal como figura en la tercera columna del cuadro del anexo I, parte A. Estos objetivos globales nacionales obligatorios serán coherentes con un objetivo equivalente a una cuota de un 20 % como mínimo de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de [la Unión] para 2020. Con el fin de alcanzar más fácilmente los objetivos previstos en el presente artículo, cada Estado miembro promoverá y alentará la eficiencia energética y el ahorro de energía.

2. Los Estados miembros introducirán medidas diseñadas efectivamente para garantizar que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea igual o superior a la que figura en la trayectoria indicativa establecida en el anexo I, parte B.

3. A fin de alcanzar los objetivos establecidos en los apartados 1 y 2 del presente artículo, los Estados miembros podrán aplicar, entre otras, las siguientes medidas:

a) sistemas de apoyo;

[...]».

Derecho italiano

- 6 El artículo 23 del decreto legislativo n. 28 — Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica a derogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Decreto Legislativo n.º 28 por el que se transpone la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE), de 3 de marzo de 2011 (suplemento ordinario de la GURI n.º 71, de 28 de marzo de 2011; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 28/2011»), establece, según resulta de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, que se aplican los principios de gradualidad de la intervención en aras de la salvaguardia de las inversiones efectuadas y de proporcionalidad respecto a los objetivos, así como de flexibilidad de la estructura de los sistemas de apoyo, con el fin de tener en cuenta los mecanismos de mercado y la evolución de la tecnología en materia de fuentes de energía renovables y de eficiencia energética.

- 7 El artículo 25 de dicho Decreto Legislativo dispone lo siguiente:

«1. La producción de energía eléctrica a partir de instalaciones que utilicen fuentes renovables y que se hayan puesto en funcionamiento a más tardar el 31 de diciembre de 2012 se fomentará mediante los mecanismos existentes en la fecha de entrada en vigor del presente Decreto [...]

[...]

10. [...] [...] el fomento de la producción de energía eléctrica a partir de instalaciones solares fotovoltaicas que se hayan puesto en funcionamiento con posterioridad al [31 de mayo de 2011] se regulará mediante Decreto del [Ministro de Desarrollo Económico], adoptado conjuntamente con el Ministro dell'ambiente e della tutela del [territorio e del] mare [Ministro de Medio Ambiente y Protección Territorial y Marítima, Italia], previa consulta a la Conferenza unificata [Comisión Unificada, Italia] contemplada en el artículo 8 del decreto legislativo n. 281 (Decreto Legislativo n.º 281) de 28 de agosto de 1997, a más tardar el 30 de abril de 2011, sobre la base de los siguientes principios:

- a) fijación de un límite anual de potencia eléctrica acumulada de las instalaciones fotovoltaicas que pueden acogerse a las tarifas de incentivación;
 - b) fijación de las tarifas de incentivación atendiendo a la reducción de los costes de las tecnologías y de los costes de instalación, así como de los incentivos aplicados en los Estados miembros de la Unión Europea;
 - c) establecimiento de tarifas de incentivación y de cuotas diferenciadas atendiendo a la naturaleza del emplazamiento de las instalaciones;
 - d) aplicación de las disposiciones del artículo 7 del decreto legislativo n. 387 (Decreto Legislativo n.º 387) de 29 de diciembre de 2003, en la medida en que sea compatible con el presente apartado.»
- 8 El artículo 1, apartado 2, del decreto ministeriale — Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (Decreto Ministerial por el que se establecen medidas de fomento de la producción de energía eléctrica a partir de instalaciones solares fotovoltaicas), de 5 de mayo de 2011 (GURI n.º 109, de 12 de mayo de 2011; en lo sucesivo, «cuarto plan de energía»), se aplicó hasta el 31 de diciembre de 2016 a las instalaciones fotovoltaicas que entraron en funcionamiento con posterioridad al 31 de mayo de 2011 para un objetivo indicativo de potencia instalada a nivel nacional de alrededor de 23 000 megavatios (MW), que correspondía a un coste indicativo acumulado anual de las medidas de incentivación del orden de 6 000 a 7 000 millones de euros.
- 9 El artículo 2 del cuarto plan de energía establecía lo siguiente:
- «Criterios generales del sistema de apoyo:
1. El sistema de apoyo se aplicará en función de objetivos indicativos de progresión temporal de la potencia instalada, objetivos que deben ser compatibles con las previsiones anuales de gastos.
 2. Sin perjuicio de las disposiciones transitorias sobre el derecho a acogerse a los incentivos definidos para los años 2011 y 2012, la superación de los costes anuales indicativos fijados para cada año o fracción del año no limitará el derecho a la aplicación de las tarifas de incentivación, sino que conllevará una reducción adicional de estas durante el período sucesivo, en atención al coste indicativo acumulado anual a que se refiere el artículo 1, apartado 2.
 3. En el supuesto de que se alcance el menor de los valores del coste indicativo acumulado anual que se recoge en el artículo 1, apartado 2, mediante decreto del Ministro de Desarrollo Económico, adoptado conjuntamente con el Ministro de Medio Ambiente y Protección Territorial y Marítima, previa consulta de la [Comisión Unificada], se podrán revisar las modalidades de incentivos contempladas en el presente Decreto, de modo que se favorezca, en cualquier caso, el ulterior desarrollo del sector.»

10 El artículo 6 de dicho plan de energía disponía:

«Condiciones generales de acceso a las tarifas de incentivación:

1. Las instalaciones se beneficiarán de las tarifas de incentivación de acuerdo con las modalidades definidas en el presente Decreto y siempre que se respeten las condiciones establecidas en el mismo.

2. Las tarifas de incentivación se aplicarán directamente a las grandes instalaciones que entren en servicio a más tardar el 31 de agosto de 2011, sin perjuicio de la obligación de notificar al Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA la puesta en funcionamiento en un plazo máximo de 15 días naturales a partir de la misma.

3. Por cuanto respecta a los años 2011 y 2012, las grandes instalaciones que no figuren entre las mencionadas en el apartado 2 podrán aplicar las tarifas de incentivación siempre que concurran los dos requisitos siguientes:

a) la instalación se haya inscrito en el registro contemplado en el artículo 8 en una posición que se encuentre dentro de los límites específicos del coste fijados para cada uno de los períodos de referencia que se contemplan en el artículo 4, apartado 2. A tales efectos, se entenderán comprendidos en el límite del coste para el año 2011 los costes vinculados al fomento de las grandes instalaciones que hayan entrado en funcionamiento a más tardar el 31 de agosto de 2011. Si el total de los costes de las medidas de fomento de grandes instalaciones que hayan entrado en funcionamiento a más tardar el 31 de agosto de 2011 y de las inscritas en el registro mencionado en el artículo 8 para el año 2011 sobrepasa el coste previsto para el mismo período, el excedente comportará una reducción de un importe equivalente del límite del coste correspondiente al segundo semestre de 2012;

[...]».

11 El preámbulo del decreto ministeriale — Attuazione dell'art. 25 del decreto legislativo del 3 de marzo de 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici» (Decreto Ministerial de aplicación del artículo 25 del Decreto Legislativo n.º 28, de 3 de marzo de 2011, por el que se adoptan medidas de fomento de la producción de energía eléctrica a partir de instalaciones solares fotovoltaicas), de 5 de julio de 2012 (suplemento ordinario de la GURI n.º 159, de 10 de julio de 2012; en lo sucesivo, «quinto plan de energía»), está redactado en los siguientes términos:

«Considerando que, por lo que respecta a la energía solar fotovoltaica, la rápida disminución de los costes de las instalaciones ha dado lugar a un crecimiento acelerado del volumen de las mismas, que ha conllevado, entre otras cosas, un acentuado incremento de las cargas vinculadas al sistema de apoyo, además de la ocupación de terreno agrícola;

considerando que otros países europeos han adoptado medidas a fin de reducir los incentivos a la producción fotovoltaica, a la vista de las elevadas cargas del sistema de apoyo y de la reducción de los costes de las instalaciones, y que es necesario, también en aras de la defensa de la competencia y de la protección de los usuarios finales, establecer estándares europeos sobre el nivel de los incentivos;

teniendo en cuenta que, desde la perspectiva de un ulterior desarrollo del sector, siguen existiendo importantes márgenes de reducción de los incentivos respecto a los concedidos en los últimos años, tomando en consideración los niveles de incentivos en los demás países europeos y la rentabilidad propia de las inversiones;

teniendo en cuenta que el ulterior desarrollo de la energía solar fotovoltaica debe orientarse a aquellas aplicaciones que reduzcan la ocupación del territorio, incentiven la innovación tecnológica y la eficiencia energética y permitan la obtención de beneficios adicionales en términos de protección del medio ambiente y de impacto económico. [...]»

12 El artículo 1 del quinto plan de energía establece lo siguiente:

«1. El presente Decreto, de conformidad con el artículo 25, apartado 10, del Decreto Legislativo [n.º 28/2011] y habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 3, del Decreto Ministerial de 5 de mayo de 2011, establece las modalidades de fomento de la producción de energía eléctrica a partir de fuentes fotovoltaicas que se aplicarán cuando el coste indicativo acumulado anual de los incentivos alcance el importe de 6 000 millones de euros. [...]

5. En cualquier caso, el presente Decreto dejará de aplicarse una vez transcurrido un plazo de treinta días naturales a partir de la fecha en que se haya alcanzado un coste indicativo acumulado anual de 6 700 millones de euros. La fecha en la que se alcance el referido valor de 6 700 millones de euros será comunicada por la Autoridad de Regulación de la Energía Eléctrica y el Gas, sobre la base de los datos facilitados por GSE, según lo dispuesto en el apartado 2.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

13 Agreenergy y Fusignano Due son empresas que operan en el sector de la construcción, la gestión y el mantenimiento de instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables. Las instalaciones objeto del litigio principal fueron realizadas durante el año 2011 y entraron en funcionamiento el 29 de febrero de 2012. Los asuntos C-180/18 y C-286/18 versan sobre instalaciones solares fotovoltaicas en suelo implantadas por Agreenergy en zonas agrícolas, respectivamente, del municipio de Fusignano (Italia) y del municipio de Massa Lombarda (Italia). El asunto C-287/18 se refiere a una planta solar instalada por Fusignano Due en el término municipal de Fusignano.

14 Con arreglo al Decreto Legislativo n.º 28/2011, GSE aplicará tarifas ventajosas por la energía producida a los propietarios de instalaciones fotovoltaicas conectadas a la red eléctrica nacional que tengan una potencia nominal de al menos 1 kilovatio (kW). La posibilidad de beneficiarse de tales tarifas depende de la clasificación de los operadores económicos interesados en el registro informático en el que constan inscritos y puede disminuir en función de que se superen determinados límites de costes de incentivos concedidos durante un período anterior.

15 Las demandantes en el procedimiento principal impugnaron ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lacio, Italia) el quinto plan de energía, que redujo considerablemente los incentivos para la producción de energía eléctrica a partir de instalaciones solares fotovoltaicas. Solicitaron que se les aplicara la tarifa de incentivación establecida en el cuarto plan de energía, que era más ventajosa, alegando que las instalaciones de que se trata reunían los requisitos necesarios para beneficiarse de las medidas de incentivación establecidas por este último plan.

16 El Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lacio) desestimó los recursos interpuestos ante él, por considerar que la falta de apertura del registro relativo al segundo semestre del año 2012 era legal, de conformidad con el artículo 6 del cuarto plan de energía, en la medida en que el total de los costes generados por las medidas de incentivación a favor de las grandes instalaciones puestas en funcionamiento antes del 31 de agosto de 2011 y el número de beneficiarios inscritos en ese registro habían dado lugar a que se superara el límite del coste fijado para el mismo período. En efecto, según dicho órgano jurisdiccional,

como había anunciado GSE, el coste de las medidas de incentivación a favor de tales instalaciones y de las inscritas en el registro anterior había tenido por efecto reducir a cero la asignación para el segundo semestre del año 2012, lo que había justificado que no se abriera dicho registro.

- 17 Asimismo, este órgano jurisdiccional alegó que el sistema de apoyo a las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables no constituye una obligación, sino solo uno de los medios que pueden ser utilizados por los Estados miembros para alcanzar los objetivos de producción de energía renovable establecidos por la Directiva 2009/28. A su juicio, el quinto plan de energía efectuó una revisión del sistema de incentivos, acorde con la aplicación coherente y racional de los principios de progresividad, flexibilidad, eficacia y eficiencia enunciados en la Directiva mencionada.
- 18 Las demandantes en el litigio principal interpusieron sendos recursos de apelación contra las resoluciones del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lacio) ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia). En apoyo de sus recursos alegan, en esencia, que no pudieron beneficiarse de las tarifas más ventajosas que establecía el cuarto plan de energía, debido a que GSE no abrió el registro relativo al segundo semestre de 2012 y sostienen que el quinto plan de energía es contrario a la legislación italiana y a la Directiva 2009/28 y que vulnera el principio de protección de la confianza legítima.
- 19 El órgano jurisdiccional remitente señala que el régimen transitorio establecido en el artículo 1 del quinto plan de energía es aplicable a las instalaciones «inscritas en una posición habilitante en los registros» relativos al sistema establecido en el cuarto plan de energía y no a aquellas que, en el caso de que tales registros se hubieran abierto, habrían reunido los requisitos necesarios simplemente para figurar en ellos. Por tanto, en su opinión, las instalaciones de las demandantes en el litigio principal no podrían optar a la aplicación de la tarifa establecida por este último plan de energía, ya que en el registro pertinente no habrían estado clasificadas en una posición que las habilitara a tales efectos.
- 20 Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional estima que el hecho de que se hubiera alcanzado el límite máximo de gastos fijado anticipadamente por la normativa nacional en cuestión justificó que no se abriera el registro para el segundo semestre de 2012, ya que la asignación financiera prevista ya se había reducido a cero. En su opinión, GSE dio una publicidad suficiente a estas circunstancias, de modo que las demandantes en el litigio principal no pueden invocar una confianza legítima en la posibilidad de percibir la tarifa de incentivación establecida en el cuarto plan de energía.
- 21 El órgano jurisdiccional remitente considera que la normativa italiana es compatible con la Directiva 2009/28, dado que esta no impone a los Estados miembros la obligación de establecer un sistema de apoyo inmutable a la producción de energía a partir de fuentes renovables. En efecto, según dicho órgano jurisdiccional, esta Directiva tiene por objeto fomentar la producción de energía a partir de fuentes renovables y define objetivos en relación con la parte de la energía generada a partir de tales fuentes en la producción total nacional. En su opinión, la elaboración de sistemas de apoyo a dicha producción es una de las medidas que pueden adoptar los Estados miembros a tal respecto y, por consiguiente, dichos sistemas tienen carácter opcional y facultativo. Sostiene, además, que el considerando 25 de la Directiva 2009/28 pone de relieve la flexibilidad estructural de los sistemas de apoyo, que deben adaptarse a las circunstancias y a las exigencias presupuestarias de los Estados miembros. Alega que esta interpretación es respetada por la normativa nacional controvertida en el litigio principal, que establece sistemas de apoyo aplicables en función de las necesidades del momento.
- 22 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente observa que del preámbulo del quinto plan de energía resulta que la reducción de los incentivos se debe al hecho de que la República Italiana se ha anticipado en cuanto atañe a los objetivos de producción de energía procedente de fuentes renovables, que el coste actual de las instalaciones es menor que en el pasado, que los costes soportados por las finanzas públicas son cada vez mayores, que otros Estados miembros también están reduciendo los

incentivos, que conviene limitar la ocupación de terrenos y que es prioritario invertir en eficiencia energética, en calor y en transportes, que se consideran medidas económicamente más eficientes en términos medios.

- 23 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia, en cada uno de los asuntos acumulados, la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva [2009/28] —a la luz del principio general de protección de la confianza legítima y del sistema general establecido por la Directiva para regular los incentivos a la producción de energía procedente de fuentes renovables— en el sentido de que es incompatible con el Derecho de la Unión una normativa nacional que permite al Gobierno italiano disponer, mediante sucesivos decretos de desarrollo, la reducción o incluso la supresión de las tarifas de incentivación anteriormente establecidas?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 24 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28, a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite que un Estado miembro disponga la reducción, o incluso la supresión, de las tarifas de incentivación establecidas anteriormente para la energía producida a partir de las instalaciones solares fotovoltaicas.
- 25 A este respecto, ha de recordarse que, según se desprende de su artículo 1, la Directiva 2009/28 tiene como objeto establecer un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables, fijando, en particular, objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía.
- 26 El artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28 establece que los Estados miembros podrán aplicar sistemas de apoyo para alcanzar los objetivos establecidos en los apartados 1 y 2 de ese mismo artículo, según los cuales, por una parte, cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables en su consumo final bruto de energía en 2020 sea equivalente como mínimo a su objetivo global nacional, tal como figura en el anexo I, parte A, de la Directiva y, por otra parte, los Estados miembros introducirán medidas diseñadas efectivamente para garantizar que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea igual o superior a la que figura en la trayectoria indicativa establecida en el anexo I, parte B, de la Directiva.
- 27 El Tribunal de Justicia ha declarado que, como se desprende del propio tenor del artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28 y, en particular, del término «podrán», los Estados miembros no están en absoluto obligados, para fomentar el uso de energía procedente de fuentes renovables, a adoptar sistemas de apoyo. Así pues, disponen de un margen de apreciación respecto a las medidas que consideren adecuadas para alcanzar los objetivos globales nacionales obligatorios fijados en el artículo 3, apartados 1 y 2, de esta Directiva 2009/28, en relación con el anexo I de la misma (véanse, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2017, Elecdey Carcelen y otros, C-215/16, C-216/16, C-220/16 y C-221/16, EU:C:2017:705, apartados 31 y 32). Dicho margen de apreciación implica que los Estados miembros tienen libertad para adoptar, modificar o suprimir sistemas de apoyo, siempre que tales objetivos se alcancen.

- 28 Por otra parte, es preciso subrayar que, como se desprende de reiterada jurisprudencia, cuando los Estados miembros adopten de este modo medidas por las que apliquen el Derecho de la Unión, deberán respetar los principios generales de dicho Derecho, entre los que figura, en especial, el principio de seguridad jurídica (sentencia de 1 de julio de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, apartado 125 y jurisprudencia citada).
- 29 Conforme a una jurisprudencia igualmente reiterada, el principio de seguridad jurídica, cuyo corolario es el principio de protección de la confianza legítima, exige, por una parte, que las reglas jurídicas sean claras y precisas y, por otra parte, que su aplicación sea previsible para los justiciables, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 77).
- 30 En particular, dicho principio exige que una normativa permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone y que estos puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véase, en particular, la sentencia de 1 de julio de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, apartado 128 y jurisprudencia citada).
- 31 En lo que atañe al principio de protección de la confianza legítima, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la posibilidad de invocar dicho principio está abierta a todo operador económico en relación con el cual una autoridad nacional haya infundido fundadas esperanzas. No obstante, cuando un operador económico prudente y diligente puede prever la adopción de una medida que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar tal principio si se adopta esa medida. Además, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el ejercicio de la facultad discrecional de las autoridades nacionales (sentencia de 10 de septiembre de 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 32 Por otro lado, al tratarse de un régimen previsto por una normativa nacional, teniendo en cuenta los mecanismos de información normalmente utilizados por el Estado miembro que lo ha adoptado y las circunstancias del caso concreto, el órgano jurisdiccional remitente debe apreciar, de manera global e *in concreto*, si se ha respetado debidamente la confianza legítima de los operadores económicos que son objeto de esa normativa (sentencia de 10 de septiembre de 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, apartado 57).
- 33 Incumbe al órgano jurisdiccional remitente examinar si una norma nacional como la controvertida en el litigio principal es conforme a dichos principios, ya que el Tribunal de Justicia, cuando se pronuncia con carácter prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, únicamente es competente para proporcionar a dicho órgano jurisdiccional todos los elementos interpretativos relativos al Derecho de la Unión que le permitan apreciar esta conformidad (sentencia de 1 de julio de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, apartado 126 y jurisprudencia citada).
- 34 El órgano jurisdiccional remitente puede tener en cuenta para ello todos los factores pertinentes que se deduzcan de los términos, de la finalidad o del sistema de las legislaciones consideradas (sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 81 y jurisprudencia citada).
- 35 Con vistas a ofrecer al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil es preciso poner de relieve los elementos que se indican a continuación, que resultan de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia.

- 36 En primer lugar, el Decreto Legislativo n.º 28/2011, que transpuso la Directiva 2009/28 al Derecho italiano, ya establecía, en su artículo 25, apartado 10, que el fomento de la producción de energía eléctrica a partir de instalaciones solares fotovoltaicas se debía regular mediante decreto, sobre la base de los principios de fijación de un límite anual de potencia eléctrica acumulada de las instalaciones fotovoltaicas que pudieran acogerse a las tarifas de incentivación y de fijación de tales tarifas teniendo en cuenta la reducción de los costes de las tecnologías y de los costes de instalación, así como de los incentivos aplicados en los demás Estados miembros y la naturaleza del emplazamiento de las instalaciones.
- 37 En segundo lugar, el cuarto plan de energía, adoptado en aplicación de esta disposición, establecía, por una parte, en su artículo 6, apartado 2, que las grandes instalaciones puestas en funcionamiento a más tardar el 31 de agosto de 2011 se beneficiaban directamente de las tarifas de incentivación. Sin embargo, ha quedado acreditado que las instalaciones objeto del litigio principal no cumplían este requisito, puesto que habían entrado en funcionamiento después de esa fecha.
- 38 Por otra parte, en su artículo 6, apartado 3, letra a), el cuarto plan de energía establecía, en relación con las instalaciones que no figuraban entre las que se habían puesto en funcionamiento a más tardar en dicha fecha, un requisito a efectos de la concesión de incentivos, a saber, la inscripción en una posición habilitante en uno de los registros abiertos por GSE. En principio, esos registros se abrían semestralmente y las instalaciones se inscribían en ellos conforme a una clasificación, en función de la cual se les reconocía el derecho a los incentivos. GSE indica que publicaba en su sitio de Internet, por un lado, un «contador fotovoltaico» en el que se indicaba el número de instalaciones que disfrutaban de los incentivos y el coste anual soportado por tales incentivos y, por otro lado, avisos en caso de que no se procediera a la apertura de los registros por haberse alcanzado los límites máximos de costes.
- 39 A este respecto, el cuarto plan de energía limitó los costes indicativos acumulados de los incentivos a 6 000 millones de euros, importe que corresponde a un objetivo indicativo de potencia a nivel nacional de aproximadamente 23 000 MW y que cuando se alcanzaba impedía la apertura de nuevos registros. Este plan de energía establecía asimismo que cuando se alcanzase dicho importe se podía modificar el sistema de incentivos. En cuanto concierne al presente asunto, el importe de 6 000 millones de euros se alcanzó en marzo de 2012 y, por consiguiente, el registro de «grandes instalaciones» no se abrió para el segundo semestre de 2012. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto Legislativo n.º 28/2011, se adoptó el quinto plan de energía.
- 40 El Gobierno italiano alega que tales circunstancias debían ser conocidas por las demandantes en el litigio principal. En sus observaciones escritas, estas últimas reconocen haber tenido conocimiento de una comunicación de GSE en la que se indicaba que se había agotado el importe de los incentivos previstos en el cuarto plan de energía y que no se procedería a la apertura de un nuevo registro.
- 41 De ello se deduce que, sin perjuicio de las comprobaciones que haga el órgano jurisdiccional remitente, la posibilidad de beneficiarse de las tarifas de incentivación establecidas en el cuarto plan de incentivos dependía, por una parte, de la inscripción en una posición habilitante de una instalación solar fotovoltaica en un registro abierto por GSE y, por otra parte, de que no se hubiera superado el límite de los costes de incentivos indicativos durante el período anterior. En consecuencia, no se ofrecía tal incentivo a todos los operadores de instalaciones solares fotovoltaicas y tampoco estaba garantizada durante un período específico, sino que dependía de los requisitos y de las circunstancias antes mencionados.
- 42 Todas estas condiciones parecen resultar con claridad de la normativa nacional controvertida en el litigio principal, de manera que, en principio, su aplicación debería haber resultado previsible para los operadores económicos afectados, extremo que también corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

- 43 En efecto, de los autos obrantes en poder del Tribunal de Justicia se desprende que las disposiciones normativas objeto de controversia en el litigio principal fueron debidamente publicadas, que eran suficientemente precisas y que las demandantes en el litigio principal habían tenido conocimiento de su contenido.
- 44 Asimismo, tales disposiciones eran adecuadas para indicar desde un primer momento a los operadores económicos prudentes y diligentes que el sistema de incentivos aplicable a las instalaciones solares fotovoltaicas podía ser adaptado, o incluso suprimido, por las autoridades nacionales a fin de tener en cuenta la evolución de ciertas circunstancias y que, por tanto, sobre la base de dicha normativa no podía existir la certeza de que dicho sistema se mantuviera durante determinado período.
- 45 Mediante la adopción del quinto plan de energía, el legislador italiano parece haber previsto precisamente, habida cuenta de la evolución de determinadas circunstancias, la adaptación de dicho sistema de incentivos en las condiciones fijadas por ese mismo plan.
- 46 A la vista de lo expuesto anteriormente y sin perjuicio de las apreciaciones que son de exclusiva competencia del órgano jurisdiccional nacional, no resulta que la normativa controvertida en el litigio principal vulnere los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima ni que sea incompatible con la Directiva 2009/28.
- 47 En atención a las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente teniendo en cuenta todos los elementos pertinentes, el artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28, a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite a un Estado miembro establecer la reducción, o incluso la supresión, de las tarifas de incentivación fijadas con anterioridad para la energía producida por instalaciones solares fotovoltaicas.

Costas

- 48 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Décima) declara:

Sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente teniendo en cuenta todos los elementos pertinentes, el artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite a un Estado miembro establecer la reducción, o incluso la supresión, de las tarifas de incentivación fijadas con anterioridad para la energía producida por instalaciones solares fotovoltaicas.

Firmas