

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 15 de abril de 2021 (*)

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima — Tratado sobre la Carta de la Energía — Artículo 10 — Aplicabilidad — Directiva 2009/28/CE — Artículo 3, apartado 3, letra a) — Fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables — Producción de energía eléctrica mediante instalaciones solares fotovoltaicas — Modificación de un sistema de apoyo»

En los asuntos acumulados C-798/18 y C-799/18,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), mediante resoluciones de 28 de septiembre de 2018, recibidas en el Tribunal de Justicia el 17 de diciembre de 2018, en los procedimientos entre

Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) y otros (asunto C-798/18),

Athesia Energy Srl y otros (asunto C-799/18),

y

Ministero dello Sviluppo economico,

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,

con intervención de:

Elettricità Futura Unione delle imprese elettriche italiane,

Confederazione generale dell'agricoltura italiana — Confagricoltura,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

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

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) y otros, por los Sres. V. Onida y C. Montella y la Sra. B. Randazzo, avvocati;
- en nombre de Elettricità Futura Unione delle imprese elettriche italiane y Confederazione generale dell'agricoltura italiana — Confagricoltura, por el Sr. V. Onida y la Sra. B. Randazzo, avvocati;

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. F. Varrone y el Sr. G. Aiello, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por la Sra. S. Eisenberg y el Sr. D. Klebs, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. K. Boskovits y las Sras. S. Charitaki y A. Magrippi, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por las Sras. S. Centeno Huerta y M. J. Ruiz Sánchez y el Sr. A. Rubio González, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. O. Beynet, K. Talabér-Ritz e Y. Marinova y los Sres. G. Gattinara y T. Maxian Rusche, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de octubre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 216 TFUE, apartado 2, en relación con el Tratado sobre la Carta de la Energía, aprobado en nombre de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica mediante la Decisión 98/181/CE, CECA, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 23 de septiembre de 1997, relativa a la conclusión, por parte de las Comunidades Europeas, del Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados (DO 1998, L 69, p. 1; en lo sucesivo, «Carta de la Energía»); de los artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), y 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 se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO 2009, L 140, p. 16), a la luz de los principios de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima, de cooperación leal y de efecto útil.
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de los litigios entre, por una parte, en el asunto C-798/18, la Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) (Federación Nacional de Empresas Electrónicas y Eléctricas) y 159 empresas de producción de energía eléctrica a partir de instalaciones fotovoltaicas y, en el asunto C-799/18, Athesia Energy Srl y otras quince empresas que operan en ese mismo sector y, por otra parte, el ministero dello Sviluppo economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia) y Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, en relación con la anulación de las órdenes de desarrollo de determinadas disposiciones legales nacionales que preveían una revisión de las tarifas de incentivación de la producción de electricidad por medio de instalaciones fotovoltaicas y de las formas de abono de aquellas.

Marco jurídico

Derecho internacional

- 3 El artículo 10 de la Carta de la Energía, cuyo epígrafe es «Promoción, protección y tratamiento de las inversiones», establece en su apartado 1 lo siguiente:

«De conformidad con las disposiciones del presente Tratado, las Partes contratantes fomentarán y crearán condiciones estables, equitativas, favorables y transparentes para que los inversores de otras

Partes contratantes realicen inversiones en su territorio. Entre dichas condiciones se contará el compromiso de conceder en todo momento a las inversiones de los inversores de otras Partes contratantes un trato justo y equitativo. Estas inversiones gozarán, asimismo, de una protección y seguridad completas y ninguna Parte Contratante perjudicará, en modo alguno, mediante medidas exorbitantes o discriminatorias, la gestión, mantenimiento, uso, disfrute o liquidación de las mismas. [...]»

Derecho de la Unión

4 Los considerandos 14 y 25 de la Directiva 2009/28 tienen el siguiente tenor:

«(14) El principal propósito de los objetivos nacionales obligatorios es proporcionar seguridad a los inversores y promover el desarrollo permanente de tecnologías que produzcan energía a partir de todas las fuentes de energía renovables. [...]

[...]

(25) 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. [...] 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. [...]»

5 El artículo 1 de la Directiva 2009/28, cuyo epígrafe es «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. [...]»

6 Con arreglo al artículo 3 de esta Directiva, que tiene como epígrafe «Objetivos globales nacionales obligatorios y medidas para el uso de energía procedente de fuentes renovables»:

«1. 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 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. [...]

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

7 El artículo 7 del Decreto Legislativo n.º 387 — Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia eléctrica producida da fontes energéticas renovables nel mercado interno dell'elettricità (Decreto Legislativo n.º 387, por el que se transpone la Directiva 2001/77/CE relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad), de 29 de diciembre de 2003 (suplemento ordinario de la GURI n.º 25, de 31 de enero de 2004, p. 5; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 387/2003»), disponía lo siguiente:

«1. En un plazo de seis meses a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, el ministro delle Attività produttive [ministro de Actividades Productivas], conjuntamente con el ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio [ministro de Medio Ambiente y Protección del Territorio], de común acuerdo con la Conferenza unificata [Conferencia Unificada], adoptará una o varias órdenes en las que se establezcan los criterios para fomentar la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar.

2. En los criterios a que se refiere el apartado 1, sin cargo para el presupuesto del Estado y respetando la legislación comunitaria vigente:

a) se establecerán los requisitos que las entidades habrán de cumplir para poder beneficiarse de las medidas de incentivación;

[...]

d) se establecerá el procedimiento para determinar el importe de los incentivos. En cuanto a la electricidad producida mediante conversión fotovoltaica de la energía solar, se instituirá una tarifa de incentivación específica, con un importe decreciente y una duración que permita garantizar la equitativa compensación de los costes de inversión y de explotación;

e) se establecerá el objetivo de potencia nominal que habrá de ser instalada;

f) se determinará asimismo el límite máximo de la potencia eléctrica acumulada del conjunto de instalaciones que podrán beneficiarse del incentivo;

[...]»

8 El artículo 24 del Decreto Legislativo n.º 28 — Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione 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 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, p. 1; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 28/2011»), que llevaba como epígrafe «Instrumentos de incentivación», establecía lo siguiente:

«1. La producción de energía eléctrica mediante instalaciones alimentadas con fuentes de energía renovables y puestas en funcionamiento después del 31 de diciembre de 2012 se incentivará a través de los instrumentos y en base a los criterios generales mencionados en el apartado 2 [...]

2. La producción de energía eléctrica por las instalaciones mencionadas en el apartado 1 disfrutará de medidas de incentivación sobre la base de los siguientes criterios generales:

a) el objetivo del incentivo será garantizar la equitativa compensación de los costes de inversión y de explotación;

b) la duración del derecho al incentivo será igual a la duración de la vida útil media convencional del tipo de instalaciones en cuestión y comenzará a computarse en la fecha de puesta en funcionamiento de esas instalaciones;

c) el incentivo no se modificará mientras dure el derecho a percibirlo y podrá tener en cuenta el valor económico de la energía producida;

- d) los incentivos se concederán mediante contratos de Derecho privado celebrados entre GSE y la entidad responsable de las instalaciones, sobre la base de un contrato tipo definido por la Autorità per l'energia elettrica e il gas [Autoridad de la Energía Eléctrica y el Gas] [...]

[...]»

9 A tenor del artículo 25 de dicho Decreto Legislativo:

«1. La producción de energía eléctrica mediante instalaciones alimentadas con fuentes de energía renovables que ya hayan sido puestas en funcionamiento a 31 de diciembre de 2012 se incentivará a través de los instrumentos existentes en la fecha de entrada en vigor del presente Decreto [...]

[...]

10. [...] los incentivos a la producción de energía eléctrica mediante instalaciones solares fotovoltaicas que se hayan puesto en funcionamiento con posterioridad al [31 de mayo de 2011] se regularán mediante orden del ministro de Desarrollo Económico que habrá de adoptarse, antes del 30 de abril de 2011, en colaboración con el ministro dell'Ambiente e della Tutela del [territorio e del] Mare [ministro de Medio Ambiente y de Protección del Territorio y del Mar], previa consulta a la Conferencia Unificada a la que se refiere el artículo 8 del Decreto Legislativo n.º 281 (Decreto Legislativo n.º 281), de 28 de agosto de 1997, al amparo 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 las instalaciones, así como a las medidas de incentivación aplicadas en los Estados miembros [...]
- c) establecimiento de tarifas de incentivación y de cuotas diferenciadas atendiendo a la naturaleza del emplazamiento de las instalaciones;
- d) aplicación de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo n.º 387/2003 [...] en tanto resulte compatible con el presente apartado.»

10 De conformidad con el artículo 26 del decreto-legge n. 91 — Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (Decreto-ley n.º 91 por el que se establecen disposiciones urgentes para el sector agrícola, la protección del medio ambiente y la eficiencia energética de los edificios escolares y universitarios, la revitalización y el desarrollo de las empresas, la limitación de los costes que gravan las tarifas eléctricas y la determinación inmediata de los requisitos derivados de la normativa europea), de 24 de junio de 2014 (GURI n.º 144, de 24 de junio de 2014), convalidado, con enmiendas, mediante la Ley n.º 116, de 11 de agosto de 2014 (suplemento ordinario de la GURI n.º 192, de 20 de agosto de 2014; en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 91/2014»):

«1. Con el fin de optimizar la gestión de los plazos de recaudación y de abono de los incentivos y de promover una mayor sostenibilidad en la política de apoyo a las energías renovables, las tarifas de incentivación de la energía eléctrica producida mediante instalaciones solares fotovoltaicas, reconocidas con arreglo al artículo 7 del Decreto Legislativo [n.º 387/2003] y al artículo 25, apartado 10, del Decreto Legislativo [n.º 28/2011], se abonarán de conformidad con los procedimientos establecidos en el presente artículo.

2. A partir del segundo semestre [del año] 2014, [GSE] abonará las tarifas de incentivación previstas en el apartado 1, en mensualidades constantes, sobre la base del 90 % de la capacidad de producción anual media estimada de cada instalación durante el año natural de producción y efectuará un ajuste, en función de la producción efectiva, antes del 30 de junio del siguiente año. GSE determinará, dentro del

plazo de 15 días a partir de la publicación del presente Decreto, los procedimientos operativos, que se aprobarán mediante orden del ministro de Desarrollo Económico.

3. A partir del 1 de enero de 2015, la tarifa de incentivación para la energía generada por instalaciones con una potencia nominal de más de 200 kW se reajustará, a elección del operador, con arreglo a una de las opciones siguientes, la cual habrá de notificarse a GSE a más tardar el 30 de noviembre de 2014:

- a) la tarifa se abonará durante un período de 24 años a partir de la fecha de puesta en funcionamiento de las instalaciones y, en consecuencia, se recalculará aplicando el porcentaje de reducción indicado en el cuadro del anexo 2 del presente Decreto;
- b) sin perjuicio del período de abono de 20 años, la tarifa se reajustará mediante la previsión de un primer período de disfrute de una tarifa reducida con respecto a la actual y de un segundo período de disfrute de una tarifa incrementada en igual medida. Los porcentajes de reajuste se establecerán mediante orden del ministro de Desarrollo Económico, previa consulta a la Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico [Autoridad Reguladora de la Electricidad, el Gas y el Sistema Hídrico], que se adoptará a más tardar el 1 de octubre de 2014 para permitir, en caso de que se inclinen por esta opción todos los operadores interesados, un ahorro de al menos 600 millones de euros al año durante el período 2015-2019, en comparación con el pago previsto conforme a las tarifas vigentes;
- c) sin perjuicio del período de abono de 20 años, la tarifa se reducirá porcentualmente con respecto al incentivo reconocido en la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, durante el período restante de aplicación de dicho incentivo, conforme a los valores siguientes:
 - 1) 6 % para instalaciones con una potencia nominal superior a 200 kW pero inferior o igual a 500 kW;
 - 2) 7 % para instalaciones con una potencia nominal superior a 500 kW pero inferior o igual a 900 kW;
 - 3) 8 % para instalaciones con una potencia nominal superior a 900 kW.

A falta de notificación por parte del operador, GSE aplicará la opción mencionada en la letra c).

[...]

5. El beneficiario de la tarifa de incentivación a que se refieren los apartados 3 y 4 podrá acceder a la financiación bancaria por un importe máximo equivalente a la diferencia entre el incentivo a que hubiera causado derecho a 31 de diciembre de 2014 y el incentivo reajustado de conformidad con los apartados 3 y 4. Al amparo de convenios específicos con el sistema bancario, la financiación referida podrá beneficiarse, acumulativamente o alternativamente, de provisiones específicas o de garantías concedidas por la Cassa Depositi e Prestiti SpA [...]]»

Litigios principales y cuestión prejudicial

- 11 Anie representa a las empresas que desarrollan en Italia actividades de producción de bienes o de prestación de servicios en el sector electrotécnico y electrónico o en sectores vinculados. Se trata de una «federación de primer nivel» que aglutina asociaciones sectoriales, entre las que figura la asociación Anie Energie Rinnovabili, cuyo objetivo es la protección de la industria del sector de las energías renovables. Los demás demandantes en los litigios principales son sociedades y empresarios individuales, propietarios y responsables de una o varias instalaciones fotovoltaicas con una potencia superior a 200 kW, situadas en diferentes localidades del territorio italiano, que celebraron con GSE acuerdos de veinte años de duración, calificados de contratos de Derecho privado en el sentido del Derecho italiano, para poder acogerse a la tarifa de incentivación por la producción de energía eléctrica derivada de la conversión fotovoltaica. En consecuencia, estos demandantes se beneficiaban de las medidas de incentivo previstas en el artículo 7 del Decreto Legislativo n.º 387/2003 y en el artículo 25

del Decreto Legislativo n.º 28/2011. GSE es una sociedad pública íntegramente controlada por el ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda, Italia), a la que se atribuyen numerosas funciones de carácter público en el sector de la energía.

- 12 El régimen italiano de fomento de la producción de energía eléctrica mediante instalaciones fotovoltaicas fue modificado por el artículo 26 del Decreto-ley n.º 91/2014, desarrollado por las Órdenes Ministeriales de 16 y 17 de octubre de 2014, cuya anulación solicitan los demandantes en los litigios principales ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia).
- 13 El tribunal remitente señala, en esencia, que el artículo 26 del Decreto-ley n.º 91/2014 estableció una reorganización de los incentivos para las instalaciones con una potencia superior a 200 kW con el fin de optimizar la gestión de los plazos de recaudación y de abono de los incentivos y de promover una mayor sostenibilidad en la política de apoyo a las energías renovables. Asimismo, indica que, en virtud de esta disposición, el legislador italiano impuso a los operadores del sector en cuestión pasar a un sistema de tarifas diferente con arreglo a alguna de las opciones previstas en el apartado 3 de dicho precepto. A su juicio, cualquiera de estas opciones empeora indiscutiblemente la situación de estos operadores con respecto a la derivada de los acuerdos de incentivación que celebraron con GSE, al incorporar a los referidos acuerdos elementos nuevos en lo que se refiere a la duración o al importe de las tarifas de incentivación.
- 14 En particular, el tribunal remitente indica que, según el artículo 26 del Decreto-ley n.º 91/2014, a partir del segundo semestre del año 2014, las tarifas de incentivación debían abonarse en forma de mensualidades constantes sobre la base del 90 % de la capacidad de producción media anual estimada de cada instalación durante el año natural de producción, efectuando posteriormente el ajuste en relación con la producción efectiva. De ese modo, la referida disposición modificó las condiciones contractuales vigentes, sustituyendo el criterio de la «producción efectiva» por el de la «capacidad de producción media anual», sin tomar en consideración el hecho de que los beneficiarios de los incentivos en cuestión habían accedido al sistema de apoyo en condiciones diferentes.
- 15 Los demandantes en los litigios principales alegan ante el tribunal remitente que las Órdenes Ministeriales de 16 y 17 de octubre de 2014 afectaron negativamente a las relaciones en curso, que ya estaban sujetas a las respectivas decisiones de concesión de las tarifas de incentivación y a los convenios consecuentemente celebrados con GSE, y vulneraron gravemente su confianza legítima. Invocan asimismo la violación del principio de seguridad jurídica y de la Directiva 2009/28, puesto que el artículo 26 del Decreto-ley n.º 91/2014 estableció con carácter retroactivo medidas de incentivación menos favorables que pueden alterar las condiciones iniciales de las inversiones ya realizadas y consideran, por tanto, que no debe aplicarse por ser contrario al Derecho primario y derivado de la Unión. El Ministerio de Desarrollo Económico solicita que se desestimen las demandas presentadas contra esas Órdenes Ministeriales.
- 16 El tribunal remitente señala que los litigios principales forman parte de un amplio contencioso en el que otras empresas que se encuentran en situaciones análogas a las de los demandantes en dichos litigios han suscitado las mismas cuestiones que se plantean en estos. De este modo, el tribunal remitente había promovido ante la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Italia) una cuestión de constitucionalidad en relación con el artículo 26, apartado 3, del Decreto-ley n.º 91/2014. Mediante sentencia de 24 de enero de 2017, la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) declaró que esta disposición no era contraria a la Constitución italiana. La Corte costituzionale consideró que la referida disposición supone una actuación del legislador que, por lo que respecta al justo equilibrio entre los intereses contrapuestos en juego, responde al interés general tendente a conciliar la política de apoyo a la producción de energía a partir de fuentes renovables con una disminución de la carga que para los usuarios finales de la energía eléctrica representan los costes que corresponden a esa política. Asimismo, la Corte costituzionale declaró que la modificación del régimen de incentivos que es objeto de los litigios principales no era imprevisible ni repentina, de modo que un operador económico prudente y diligente, a la vista de la temporalidad y la variabilidad de los sistemas de apoyo, habría podido tener en cuenta la posible evolución legislativa.

- 17 El tribunal remitente considera, sin embargo, que la referida sentencia de la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) no aclaró ciertas cuestiones pertinentes para resolver los litigios principales y que es preciso plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial para dirimir si, en virtud del Derecho de la Unión, es lícito que el legislador nacional intervenga de forma tal que afecte desfavorablemente, no solo al régimen general de incentivos aplicable a las empresas del sector en cuestión, sino también a los acuerdos celebrados individualmente por dichas empresas con una sociedad pública, en este caso GSE, para determinar las medidas de incentivo concretas durante un período de veinte años.
- 18 En particular, se pregunta si las disposiciones nacionales de que se trata son compatibles con los principios generales de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, puesto que la actuación legislativa que es objeto de los litigios principales modificó unilateralmente las condiciones jurídicas con arreglo a las que los demandantes en los referidos litigios habían emprendido su actividad económica, sin que hubiera circunstancias excepcionales que justificasen tal modificación. Por estas mismas razones, también alberga dudas en cuanto a la compatibilidad de estas disposiciones con los artículos 16 y 17 de la Carta, que respectivamente se refieren a la libertad de empresa y al derecho de propiedad, así como con el artículo 10 de la Carta de la Energía.
- 19 Además, según el tribunal remitente, las disposiciones nacionales en cuestión podrían ser contrarias al artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28, en la medida en que pueden afectar negativamente a los sistemas de apoyo a la producción de electricidad mediante instalaciones fotovoltaicas, sistemas que, en virtud de dicha Directiva, deben ser estables y constantes. Asimismo, las referidas disposiciones pueden perjudicar, a su juicio, los objetivos de la política energética, en el sentido de la citada Directiva.
- 20 Ante tales circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia, en cada uno de los asuntos acumulados, la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se opone el Derecho de la [Unión] a la aplicación de una disposición nacional, como el artículo 26, apartados 2 y 3, del Decreto-ley [n.º 91/2014], que reduce o retrasa significativamente el pago de los incentivos ya concedidos por la ley y definidos sobre la base de acuerdos específicos celebrados por los productores de electricidad procedente de la conversión de energía fotovoltaica con [GSE], que es la empresa pública competente al efecto?»

En particular, ¿es compatible tal disposición nacional con los principios generales del Derecho de la [Unión] de protección de la confianza legítima, de seguridad jurídica, de cooperación leal y de efecto útil, con los artículos 16 y 17 de la [Carta], con la Directiva [2009/28] y con la regulación de los sistemas de apoyo que en ella se prevé, así como con el artículo 216 TFUE, apartado 2, en particular en relación con la [Carta de la Energía]?»

- 21 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 2019 se acordó la acumulación de los asuntos C-798/18 y C-799/18 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre la cuestión prejudicial

- 22 Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28 y los artículos 16 y 17 de la Carta, leídos a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, así como el artículo 10 de la Carta de la Energía, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que prevé la reducción o el aplazamiento del pago de los incentivos a la energía procedente de las instalaciones solares fotovoltaicas concedidos anteriormente mediante resoluciones administrativas y confirmados mediante acuerdos específicos celebrados entre los operadores de dichas instalaciones y una sociedad pública.
- 23 El referido tribunal destaca que el artículo 26 del Decreto-ley n.º 91/2014 reorganizó los incentivos para las instalaciones con una potencia superior a 200 kW, concedidos en virtud del artículo 7 del

Decreto Legislativo n.º 387/2003 o del artículo 25 del Decreto Legislativo n.º 28/2011, con el fin de optimizar la gestión de los plazos de recaudación y de abono de los incentivos y de promover una mayor sostenibilidad en la política de apoyo a las energías renovables. De este modo, el artículo 26 citado estableció, en su apartado 2, que, a partir del segundo semestre del año 2014, las tarifas de incentivación debían abonarse en forma de mensualidades constantes sobre la base del 90 % de la capacidad de producción anual media estimada de cada instalación durante el año natural de producción y seguidamente debía aplicarse un ajuste en función de la producción efectiva. Además, estableció el paso a un sistema de tarifas diferente con arreglo a alguna de las opciones previstas en su apartado 3, a saber: la ampliación de la duración del incentivo, que se eleva a veinticuatro años, con una reducción proporcional de los pagos anuales en un determinado porcentaje; la reducción de los importes para el período 2015-2019, compensada con un aumento en el período posterior, o una reducción de la tarifa en un porcentaje determinado en función de la potencia nominal de las instalaciones.

- 24 El tribunal remitente considera que el citado artículo 26 podría ser contrario al Derecho de la Unión, ya que redujo las tarifas y modificó las formas de pago de incentivos ya concedidos en aplicación del artículo 7 del Decreto Legislativo n.º 387/2003 y del artículo 25, apartado 10, del Decreto Legislativo n.º 28/2011 y confirmados mediante acuerdos celebrados individualmente por GSE con los operadores de las instalaciones fotovoltaicas, acuerdos en los que indicaban las tarifas de incentivación concretas y las formas específicas de pago durante un período de veinte años.
- 25 A este respecto, por lo que se refiere, en primer lugar, a la Directiva 2009/28, cuya aplicación es objeto del sistema de incentivos controvertido en los litigios principales, esta tiene como finalidad, según se desprende de su artículo 1, establecer un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables, para lo que fija, 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 el artículo 3, apartados 1 y 2, de la misma Directiva, según los cuales, por una parte, cada Estado miembro ha de velar 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 propia Directiva y, por otra parte, los Estados miembros deben introducir 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 aquella.
- 27 Además, a tenor del considerando 25 de la Directiva 2009/28, «los Estados miembros tienen distintos potenciales en cuanto a la energía renovable» y es imprescindible que, para que los sistemas nacionales de apoyo funcionen debidamente, los Estados miembros puedan controlar los efectos y los costes de sus sistemas nacionales de apoyo de acuerdo con sus distintos potenciales.
- 28 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. Disponen, en efecto, 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, en relación con su anexo I. 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 (sentencia de 11 julio de 2019, Agrenergy y Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 y C-287/18, EU:C:2019:605, apartado 27).
- 29 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 ese ordenamiento, entre los que figuran, en especial, el principio de seguridad jurídica y el de protección de la confianza legítima (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de julio de 2019, Agrenergy y Fusignano Due, C-180/18, C-286/18 y C-287/18, EU:C:2019:605, apartado 28 y jurisprudencia citada).

- 30 De ello se infiere que el artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28 no se opone a una normativa nacional, como el artículo 26, apartados 2 y 3, del Decreto-ley n.º 91/2014, que modifica un sistema de apoyo reduciendo las tarifas y modifica las formas de pago de los incentivos a la producción de electricidad por las instalaciones fotovoltaicas, siempre que respete tales principios.
- 31 Por lo que respecta, en segundo lugar, a los artículos 16 y 17 de la Carta, procede señalar que, como se desprende de sus respectivos títulos y contenidos, el Decreto Legislativo n.º 387/2003 transpone la Directiva 2001/77 y el Decreto Legislativo n.º 28/2011 transpone al Derecho italiano la Directiva 2009/28, que derogó la primera Directiva mencionada. Se deduce de lo anterior que las disposiciones de ambos Decretos Legislativos aplican el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, de modo que esta es aplicable a los litigios principales. Por consiguiente, con ocasión de tal transposición debe alcanzarse el nivel de protección de los derechos fundamentales establecido por la Carta, con independencia del margen de apreciación de que dispongan los Estados miembros al efectuar esa transposición (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de julio de 2019, Pelham y otros, C-476/17, EU:C:2019:624, apartado 79).
- 32 En primer término, por lo que se refiere al artículo 17 de la Carta, este dispone, en su apartado 1, que toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos, y que nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. Además, el uso de los bienes puede regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.
- 33 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la protección que confiere dicho artículo no recae sobre meros intereses o expectativas de índole comercial, cuyo carácter aleatorio es inherente a la esencia misma de las actividades económicas, sino sobre derechos con un valor patrimonial de los que se deriva, habida cuenta del ordenamiento jurídico, una posición jurídica adquirida que permite que el titular de tales derechos los ejercite autónomamente y en su propio beneficio [sentencias de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 34, y de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 69].
- 34 Así pues, procede apreciar, en el caso de autos, si las garantías conferidas por el artículo 17, apartado 1, de la Carta se extienden a los incentivos a la producción de energía fotovoltaica como los controvertidos en los litigios principales, cuyos importes aún no se han abonado, pero que se han concedido en el marco de un sistema de apoyo existente.
- 35 A este respecto, por lo que se refiere a si puede considerarse que estos incentivos tienen un valor patrimonial, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, se desprende que, en virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta, debe tomarse en consideración que el concepto de «bienes» mencionado en la primera parte de dicho artículo 1 tiene un alcance autónomo que no se circunscribe a la propiedad de bienes corporales y que otros derechos e intereses que constituyen activos pueden también considerarse «derechos patrimoniales» (TEDH, sentencia de 22 de junio de 2004, Broniowski c. Polonia, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 129).
- 36 Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que, en determinadas circunstancias, el concepto de «bienes» puede abarcar valores patrimoniales, incluidos los créditos (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 28 de septiembre de 2004, Kopecký c. Eslovaquia, CE:ECHR:2004:0928JUD004491298, § 35).
- 37 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que los acuerdos celebrados por GSE con los operadores de instalaciones fotovoltaicas de que se trata en aplicación del artículo 7 del Decreto Legislativo n.º 387/2003 y del artículo 25, apartado 10, del Decreto Legislativo n.º 28/2011 eran acuerdos específicos e individuales y que en ellos se indicaban las tarifas de incentivación concretas y la duración de su pago. Resulta, por tanto, que los incentivos

concedidos al amparo de las referidas disposiciones y confirmados por dichos acuerdos no constituirían meros intereses o expectativas de índole comercial, sino que tenían un valor patrimonial.

- 38 Sin embargo, a la luz de la jurisprudencia citada en el apartado 33 de la presente sentencia, para que el derecho a percibir incentivos como los que son objeto de los litigios principales pueda estar comprendido en la protección ofrecida por el artículo 17 de la Carta, es preciso además que se analice si ese derecho constituye una posición jurídica adquirida, en el sentido de la referida jurisprudencia (véase, por analogía, la sentencia de 22 de enero de 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 36).
- 39 El Tribunal de Justicia recordó, en el apartado 61 de la sentencia de 3 de septiembre de 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión* (C-398/13 P, EU:C:2015:535), que de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales se desprende que un ingreso futuro solo puede considerarse un «bien» que pueda gozar de la protección del artículo 17 de la Carta si ya ha sido obtenido, si es objeto de un crédito cierto o si existen circunstancias específicas que puedan fundamentar una confianza legítima en el interesado de obtener un valor patrimonial.
- 40 Por consiguiente, a la luz de los apartados 30 y 39 de la presente sentencia, procede examinar el alcance de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima por lo que respecta a la normativa nacional controvertida en los litigios principales.
- 41 Conforme a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, 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. En particular, dicho principio exige que la 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 (sentencia de 11 de julio de 2019, *Agrenergy y Fusignano Due*, C-180/18, C-286/18 y C-287/18, EU:C:2019:605, apartados 29 y 30 y jurisprudencia citada).
- 42 Según jurisprudencia igualmente reiterada del Tribunal de Justicia, la posibilidad de invocar el principio de protección de la confianza legítima 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 11 de julio de 2019, *Agrenergy y Fusignano Due*, C-180/18, C-286/18 y C-287/18, EU:C:2019:605, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 43 Incumbe al órgano jurisdiccional remitente examinar si una norma nacional como la controvertida en los litigios principales es conforme con esos 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. El órgano jurisdiccional remitente puede tener en cuenta para ello todos los factores pertinentes que se deduzcan, en especial, de los términos, de la finalidad o del sistema de las legislaciones consideradas (véase, en particular, la sentencia de 11 de julio de 2019, *Agrenergy y Fusignano Due*, C-180/18, C-286/18 y C-287/18, EU:C:2019:605, apartados 33 y 34 y jurisprudencia citada).
- 44 Con vistas a ofrecer al tribunal 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.
- 45 En lo que atañe, primero, al Decreto Legislativo n.º 387/2003, que estableció el régimen de incentivos a la producción de energía por las instalaciones solares fotovoltaicas en Italia mediante la transposición de la Directiva 2001/77, de su artículo 7, apartado 2, se desprende que, por lo que respecta a la

electricidad generada por las instalaciones fotovoltaicas, las Órdenes Ministeriales de desarrollo de dicho Decreto Legislativo establecieron una tarifa de incentivación específica de un importe decreciente y de una duración que permitía garantizar la equitativa remuneración de los costes de inversión. Esas Órdenes también fijaron un límite máximo de la potencia eléctrica acumulada de todas las instalaciones que podían beneficiarse del incentivo.

- 46 Por consiguiente, cabe considerar que, sin perjuicio de las comprobaciones que habrá de llevar a cabo el tribunal remitente, el propio tenor del referido artículo 7 indicaba al operador económico prudente y diligente, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 42 de la presente sentencia, que los incentivos en cuestión no estaban garantizados para todos los operadores interesados durante un período determinado, teniendo en cuenta, en particular, la mención a un importe decreciente de las tarifas de incentivación, la duración limitada del incentivo y la fijación de un límite máximo de potencia eléctrica acumulada para poder acceder al incentivo.
- 47 Por lo que respecta, seguidamente, al Decreto Legislativo n.º 28/2011, que derogó el Decreto Legislativo n.º 387/2003, el Tribunal de Justicia ya se pronunció esencialmente en el mismo sentido cuando, en el apartado 44 de la sentencia de 11 de julio de 2019, Agrenergy y Fusignano Due (C-180/18, C-286/18 y C-287/18, EU:C:2019:605), afirmó que las disposiciones nacionales aprobadas al amparo del citado Decreto eran adecuadas para indicar desde un primer momento a los operadores económicos prudentes y diligentes que el sistema de incentivación 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.
- 48 En efecto, el Decreto Legislativo n.º 28/2011 disponía, en su artículo 25, que el fomento de la producción de energía eléctrica a partir de instalaciones fotovoltaicas se rige por una orden ministerial que establece un límite anual de la potencia eléctrica acumulada de las instalaciones que pueden acogerse a las tarifas de incentivación y que regula tales tarifas teniendo en cuenta la disminución de los costes de las tecnologías y de las instalaciones, las medidas de incentivo aplicadas en los demás Estados miembros y la naturaleza del emplazamiento de las instalaciones.
- 49 Por lo que se refiere, por último, a los acuerdos celebrados con GSE, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende, por una parte, que los acuerdos que se celebraron con los propietarios de las instalaciones fotovoltaicas afectadas puestas en funcionamiento antes del 31 de diciembre de 2012 simplemente preveían los requisitos prácticos de abono de los incentivos, los cuales se habían concedido mediante una resolución administrativa previa de GSE. Según el Gobierno italiano, la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) calificó estos acuerdos de contratos de Derecho público derivados de un acto administrativo.
- 50 Por otra parte, por lo que respecta a los incentivos para las instalaciones puestas en funcionamiento después del 31 de diciembre de 2012, tales incentivos se «concedían», según se desprende del tenor del artículo 24, apartado 2, letra d), del Decreto Legislativo n.º 28/2011, mediante contratos de Derecho privado celebrados entre GSE y las entidades responsables de las instalaciones afectadas, sobre la base de un contrato tipo definido por la Autoridad de la Energía Eléctrica y el Gas.
- 51 De lo anterior se desprende que, como indicó el Gobierno italiano en sus observaciones escritas, los acuerdos celebrados entre los operadores de instalaciones fotovoltaicas afectadas y GSE se firmaban sobre la base de contratos tipo; que, como tales, no concedían incentivos a esas instalaciones, sino que simplemente fijaban las formas de pago de aquellos, y que, al menos por lo que respecta a los acuerdos celebrados después del 31 de diciembre de 2012, GSE se reservaba el derecho de modificar unilateralmente sus condiciones por mor de la posible evolución normativa, según se indica expresamente en tales acuerdos. Estos elementos constituían, por tanto, un indicio suficientemente claro para los operadores económicos de que los incentivos en cuestión podían ser modificados o suprimidos.
- 52 Por otra parte, las medidas previstas en el artículo 26, apartados 2 y 3, del Decreto-ley n.º 91/2014 no afectan a los incentivos ya abonados, sino que únicamente son aplicables a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto-ley y únicamente a los incentivos previstos, pero aún no devengados. Por

consiguiente, estas medidas no son retroactivas, contrariamente a lo que alegan los demandantes en los litigios principales.

- 53 Todas estas circunstancias, sin perjuicio asimismo de las comprobaciones que deba efectuar el tribunal remitente, se desprenden claramente de la normativa nacional controvertida en los litigios principales, de modo que su aplicación era, en principio, previsible. En efecto, de los autos obrantes en poder del Tribunal de Justicia resulta que las disposiciones controvertidas en tales litigios fueron debidamente publicadas, que eran suficientemente precisas y que los demandantes en los referidos procedimientos habían tenido conocimiento de su contenido. Por lo tanto, un operador económico prudente y diligente no puede invocar una vulneración de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima como consecuencia de las modificaciones introducidas en dicha normativa.
- 54 En consecuencia, procede declarar, al igual que señaló el Abogado General en el punto 48 de sus conclusiones, que el derecho alegado por los operadores de instalaciones fotovoltaicas afectadas al disfrute sin modificaciones de los incentivos que son objeto de los litigios principales durante toda la vigencia de los acuerdos que celebraron con GSE no constituye una posición jurídica adquirida y no está incluido en la protección prevista por el artículo 17 de la Carta, de modo que la modificación de los importes de dichos incentivos o de las formas de pago de estos mediante una disposición nacional como el artículo 26 del Decreto-ley n.º 91/2014 no puede equipararse a una vulneración del derecho a la propiedad reconocido por el citado artículo 17.
- 55 En segundo término, por lo que respecta al artículo 16 de la Carta, procede recordar que este consagra la libertad de empresa y su reconocimiento de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.
- 56 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la protección conferida por el referido artículo 16 implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia, como se deriva de las explicaciones relativas a este artículo, las cuales deben tenerse en cuenta, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta, para la interpretación de esta (sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 57 La libertad contractual, en el sentido del artículo 16 de la Carta, se refiere, en particular, a la libre elección de clientes y proveedores y a la libertad para determinar el precio de las prestaciones (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, apartado 50).
- 58 En el caso de autos, los demandantes en los litigios principales defienden que el artículo 26, apartados 2 y 3, del Decreto-ley n.º 91/2014 vulnera la libertad contractual de los beneficiarios de los incentivos establecidos en los acuerdos celebrados con GSE y su derecho a disponer libremente de sus recursos económicos y financieros, puesto que dicho Decreto-ley modificó los requisitos de concesión de tales incentivos.
- 59 Pues bien, como se ha señalado en los apartados 49 y 50 de la presente sentencia, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende, por una parte, que los acuerdos celebrados con los propietarios de las instalaciones puestas en funcionamiento antes del 31 de diciembre de 2012 simplemente preveían los requisitos prácticos de abono de los incentivos que se habían concedido mediante resoluciones administrativas previas y, por otra parte, que los incentivos a instalaciones puestas en funcionamiento después de esa fecha se confirmaban mediante contratos-tipo celebrados entre GSE y los operadores de las instalaciones interesadas en los que únicamente se fijaban las formas de abono de tales incentivos.
- 60 Por consiguiente, resulta que los demandantes en los litigios principales carecían de poder de negociación en cuanto al contenido de los acuerdos celebrados con GSE. En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 70 de sus conclusiones, cuando se trata de un contrato tipo establecido por una parte contratante, la libertad contractual de la otra parte consiste, en esencia, en decidir si acepta o no los términos de tal contrato. Asimismo, como se ha indicado en el apartado 51 de la presente sentencia, al menos en lo que respecta a los acuerdos celebrados después del 31 de diciembre de 2012, GSE se reservaba la facultad de modificar unilateralmente sus condiciones.

- 61 Por consiguiente, sin perjuicio de las comprobaciones que debe efectuar el tribunal remitente, no puede considerarse que la normativa nacional controvertida en los litigios principales constituya una injerencia en la libertad contractual de las partes en los acuerdos a que se refieren tales litigios, en el sentido del artículo 16 de la Carta.
- 62 Por otra parte, la libertad de empresa consagrada por esta disposición incluye también el derecho de toda empresa a poder disponer libremente, dentro de los límites de la responsabilidad que asume por sus propios actos, de los recursos económicos, técnicos y financieros de que dispone (sentencias de 27 de marzo de 2014, UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, apartado 49, y de 30 de junio de 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, apartado 27).
- 63 Constituye, en particular, una restricción de este derecho la obligación de adoptar medidas que puedan suponer para un operador económico un coste importante, tener un impacto considerable en la organización de sus actividades o requerir soluciones técnicas difíciles y complejas (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de marzo de 2014, UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, apartado 50).
- 64 Sin embargo, en el caso de autos, no consta que el artículo 26 del Decreto-ley n.º 91/2014 haya restringido, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 62 y 63 de la presente sentencia, el derecho de los operadores de las instalaciones fotovoltaicas afectadas a utilizar libremente los recursos de que disponen, ya que no puede considerarse que las tarifas de incentivación, tal como fueron concedidas por los actos administrativos y fijadas en los acuerdos celebrados entre dichos operadores y GSE, constituyan tales recursos, en la medida en que, como se desprende de los apartados 51 a 53 de la presente sentencia, únicamente se trata de incentivos previstos pero aún no devengados y en que los citados operadores no pueden invocar una confianza legítima en el disfrute sin modificaciones de tales incentivos.
- 65 Por lo tanto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que el artículo 26, apartados 2 y 3, del Decreto-ley n.º 91/2014 haya sometido a los operadores de instalaciones fotovoltaicas a restricciones como las mencionadas en la jurisprudencia a que se ha hecho referencia en el apartado 63 de la presente sentencia.
- 66 Por consiguiente, procede declarar que no puede considerarse que una disposición nacional como el artículo 26 del Decreto-ley n.º 91/2014 constituya una vulneración de la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta.
- 67 En tercer término, en la medida en que el tribunal remitente alberga dudas sobre la compatibilidad del artículo 26, apartados 2 y 3, del Decreto-ley n.º 91/2014 con el artículo 10 de la Carta de la Energía, procede señalar que, a la luz del artículo 216 TFUE, apartado 2, esta Carta vincula a las instituciones de la Unión Europea y a los Estados miembros al tratarse de un acuerdo mixto.
- 68 A tenor del artículo 10 de la Carta de la Energía, cada parte contratante ha de fomentar y de crear, de conformidad con las disposiciones de la propia Carta, condiciones estables, equitativas, favorables y transparentes para que los inversores «de otras Partes contratantes» realicen inversiones en su territorio.
- 69 Del tenor del artículo 10 de la Carta de la Energía se desprende que las condiciones en él establecidas deben garantizarse a los inversores de otras partes contratantes.
- 70 Pues bien, en el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que alguno o algunos de los inversores interesados sean inversores de otras partes contratantes en el sentido del artículo 10 de la Carta de la Energía o que, en su condición de inversores, hayan alegado una infracción de ese artículo. Por consiguiente, el artículo 10 de la Carta de la Energía no resulta aplicable en los asuntos principales, de modo que no procede examinar la compatibilidad de la normativa nacional con esta disposición.
- 71 A la vista de cuanto antecede, procede responder a la cuestión planteada que, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al tribunal remitente teniendo en cuenta todos los elementos pertinentes, el artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28 y los artículos 16 y 17 de la

Carta, leídos a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que prevé la reducción o el aplazamiento del pago de los incentivos a la energía producida por las instalaciones solares fotovoltaicas concedidos anteriormente mediante resoluciones administrativas y confirmados mediante acuerdos específicos celebrados entre los operadores de dichas instalaciones y una sociedad pública, cuando la citada normativa se refiera a los incentivos ya previstos pero aún no devengados.

Costas

72 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, 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 Quinta) declara:

Sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al tribunal 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 se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, y los artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que prevé la reducción o el aplazamiento del pago de los incentivos a la energía producida por las instalaciones solares fotovoltaicas concedidos anteriormente mediante resoluciones administrativas y confirmados mediante acuerdos específicos celebrados entre los operadores de dichas instalaciones y una sociedad pública, cuando la citada normativa se refiera a los incentivos ya previstos pero aún no devengados.

Firmas

* Lengua de procedimiento: italiano.