



FACULTAD DE DERECHO

# **EL IMPACTO DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA EN LA INVERSIÓN EN ENERGÍAS RENOVABLES: ESTUDIO JURÍDICO - FINANCIERO**

Alumna: Isabel San Vicente Areitio

Curso: Cuarto de Doble Grado en Derecho, Filosofía, Política y Economía (E-5 FIPE)

Derecho Administrativo Económico

Tutora: Pilar López de la Osa Escribano

Madrid  
Marzo 2026

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

#### **CAPÍTULO I. MARCO REGULATORIO GENERAL DE LA ENERGÍA EN ESPAÑA**

1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA ELÉCTRICO
2. MARCO NORMATIVO EUROPEO EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES
3. COMPETENCIAS ESTATALES VS. AUTONÓMICAS
4. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS BÁSICOS
  - 4.1 La autorización administrativa
  - 4.2 La evaluación de impacto ambiental
  - 4.3 Fase de información pública y la participación de terceros
  - 4.4 Permisos de acceso y conexión a la red eléctrica
  - 4.5 Tramitación urbanística y sectorial básica
  - 4.6 Autorización administrativa de explotación

#### **CAPÍTULO II. ANÁLISIS AUTONÓMICO COMPARADO**

1. ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO EN GALICIA
2. ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO EN CASTILLA-LA MANCHA
3. ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO EN ANDALUCÍA
4. COMPARACIÓN TRANSVERSAL ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### **CAPÍTULO III. IMPACTO DEL MARCO REGULATORIO EN LA INVERSIÓN PRIVADA**

1. LA REGULACIÓN COMO VARIABLE DETERMINANTE EN LA DECISIÓN DE INVERSIÓN
2. TIPOLOGÍA DE RIESGOS REGULATORIOS EN PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES
3. EVALUACIÓN COMPARADA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA AUTONÓMICA Y SU IMPACTO EN LA INVERSIÓN
4. IMPACTO MACROECONÓMICO Y COMPETENCIA REGULATORIA ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### **CAPÍTULO IV. PROPUESTAS DE MEJORA NORMATIVA**

1. DIAGNÓSTICO ESTRUCTURAL DEL MODELO REGULATORIO VIGENTE
2. ENFOQUE METODOLÓGICO DE PROPUESTAS DE REFORMA
3. INTEGRACIÓN ESTRUCTURAL DE GENERACIÓN Y EVACUACIÓN: REFORMA DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL PARA PREVENIR ANULACIONES JUDICIALES
4. ARMONIZACIÓN BÁSICA Y ESTANDARIZACIÓN TÉCNICA: HACIA UN MODELO COMÚN DE EVALUACIÓN AMBIENTAL PREVISIBLE
5. INCORPORACIÓN DE LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO PRINCIPIO RECTOR EN LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

### CONCLUSIONES

### BIBLIOGRAFÍA

### ANEXOS

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

1. **BOE**: Boletín Oficial del Estado
2. **CE**: Constitución Española
3. **CNMC**: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
4. **DIA**: Declaración de Impacto Ambiental
5. **DOUE**: Diario Oficial de la Unión Europea
6. **EIA**: Evaluación de Impacto Ambiental
7. **MITECO**: Ministerio para la Transición Ecológica
8. **PNIEC**: Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
9. **REPowerEU**: Plan europeo de independencia energética
10. **STC**: Sentencia del Tribunal Constitucional
11. **STS**: Sentencia del Tribunal Supremo
12. **TS**: Tribunal Supremo
13. **TC**: Tribunal Constitucional
14. **UE**: Unión Europea

## INTRODUCCIÓN

La transición energética se ha consolidado en la última década como uno de los ejes estructurales de las políticas públicas europeas y nacionales. El compromiso con la neutralidad climática, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la disminución de la dependencia energética exterior ha situado a las energías renovables en el centro del modelo de desarrollo económico y ambiental. En el caso español, estos objetivos se traducen en metas vinculantes derivadas del Derecho de la Unión Europea, en la planificación estratégica estatal y en una progresiva reconfiguración del sistema eléctrico.

El despliegue de estas infraestructuras no responde únicamente a exigencias ambientales, sino que implica importantes decisiones económicas, territoriales y sociales. Los proyectos de generación renovable movilizan grandes volúmenes de inversión privada, generan empleo, especialmente en zonas rurales, y requieren una intensa interacción entre Administraciones Públicas, operadores económicos y ciudadanía.

En consecuencia, la transición energética no puede analizarse exclusivamente desde la óptica técnica o ambiental, sino también desde la calidad institucional del marco regulatorio que la hace posible. El Derecho no actúa como un elemento externo o meramente formal respecto de la actividad económica, sino como un instrumento estructural que condiciona su desarrollo efectivo. El diseño normativo, la coherencia procedimental y la estabilidad interpretativa influyen directamente en la materialización de los proyectos y en la movilización de capital privado<sup>1</sup>.

Mi interés por este tema surge precisamente de esa intersección entre Derecho, economía y territorio. Las energías renovables representan un ejemplo paradigmático de cómo las decisiones normativas, los procedimientos administrativos y la actuación judicial inciden directamente en la realidad económica y en el desarrollo territorial. El estudio de esta interacción permite comprender hasta qué punto el diseño jurídico condiciona la materialización efectiva de políticas públicas estratégicas.

En el modelo constitucional español, el sector energético se configura dentro de un sistema de distribución competencial multinivel. El Estado establece las bases del régimen energético y

---

<sup>1</sup> López de la Osa Escribano, P., “Del Estado prestador al Estado garante”, en *Derecho Administrativo Económico*, 4.ª ed., Dykinson, Madrid, 2024, p. 42.

ambiental, mientras que las Comunidades Autónomas asumen un papel decisivo en la tramitación administrativa de los proyectos y en la aplicación concreta de los estándares territoriales y ambientales. Esta estructura permite adaptar la regulación a las particularidades de cada territorio, pero también genera diferencias relevantes en los procedimientos, en la intensidad del control y en la estabilidad interpretativa.

A partir de este contexto, el presente trabajo se articula en torno a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo influye la configuración del marco regulatorio autonómico en la decisión de inversión privada en energías renovables en España?

El objeto de la investigación consiste en analizar si la heterogeneidad normativa territorial afecta a la previsibilidad del sistema y, en consecuencia, a la ejecución efectiva de los proyectos renovables. No se trata de cuestionar la legitimidad del reparto competencial, sino de examinar sus efectos prácticos sobre la seguridad jurídica y sobre el desarrollo económico vinculado a la transición energética.

Para dar respuesta a esta cuestión, el trabajo se estructura en cuatro bloques analíticos coherentes.

En primer lugar, se examina el marco regulatorio general del sector energético en España, incluyendo la normativa europea aplicable, la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas y los principales procedimientos administrativos que condicionan la implantación de proyectos renovables.

En segundo lugar, se desarrolla un análisis autonómico comparado de Galicia, Castilla-La Mancha y Andalucía, seleccionadas por presentar modelos regulatorios diferenciados en términos de configuración procedimental, intensidad ambiental y litigiosidad.

En tercer lugar, se estudia el impacto de estas diferencias regulatorias sobre la inversión privada, identificando las principales categorías de riesgo jurídico asociadas a la tramitación de proyectos y analizando su incidencia en la planificación económica.

Finalmente, el trabajo formula propuestas de mejora orientadas a reforzar la coherencia procedimental y la previsibilidad institucional del sistema, con el objetivo de compatibilizar la

protección ambiental, la autonomía territorial y la estabilidad necesaria para la ejecución eficaz de los objetivos energéticos nacionales y europeos.

La hipótesis que guía la investigación sostiene que la diversidad autonómica no constituye en sí misma una disfunción del modelo constitucional, pero puede generar efectos económicos diferenciados cuando la previsibilidad en la aplicación de las normas y su control jurisdiccional varía significativamente entre territorios.

La metodología empleada combina análisis normativo, estudio jurisprudencial y aproximación jurídico-económica, permitiendo integrar la dimensión administrativa con sus consecuencias prácticas sobre el desarrollo de proyectos energéticos.

En definitiva, el trabajo parte de la premisa de que la transición energética no depende únicamente de objetivos climáticos ambiciosos, sino también de la coherencia y estabilidad del entorno regulatorio que la sustenta. En este contexto, el presente trabajo pretende analizar hasta qué punto la configuración autonómica del procedimiento administrativo de autorización de instalaciones renovables incide en la percepción de riesgo regulatorio y, en consecuencia, en la localización territorial de la inversión privada en el sector energético.

## **CAPÍTULO II. MARCO REGULATORIO GENERAL DE LA ENERGÍA EN ESPAÑA**

### **1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA ENERGÉTICO ESPAÑOL**

El sistema energético español puede definirse como el conjunto de actividades, infraestructuras, agentes económicos y normas jurídicas que hacen posible la producción, transporte, distribución y comercialización de la energía en el territorio nacional.

De conformidad con los artículos 1 y 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico<sup>2</sup>, el suministro de energía eléctrica se configura como un servicio de interés económico general cuya garantía corresponde a los poderes públicos. Esta calificación justifica la intensa intervención normativa que caracteriza al sector, incluso en un contexto de liberalización formal de determinadas actividades.

---

<sup>2</sup> Arts. 1 y 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE de 27 de diciembre de 2013).

La liberalización del sector eléctrico no ha supuesto una retirada del Estado del ámbito energético, sino una transformación de su modo de intervención. Como ha señalado la doctrina, el tránsito desde el Estado prestador, caracterizado por la gestión directa de servicios públicos, hacia el Estado garante implica que la Administración deja de asumir directamente la actividad económica, pero mantiene una función estructural mediante el establecimiento del marco normativo y el ejercicio de potestades de regulación y supervisión sobre operadores privados que actúan en sectores estratégicos<sup>3</sup>. En este contexto, la intervención pública en el sector energético se articula no tanto a través de la gestión directa, sino mediante la ordenación normativa, la planificación y el control del cumplimiento de las obligaciones impuestas a los sujetos privados.

Desde una perspectiva doctrinal, resulta esencial distinguir entre regulación como actividad de ordenación normativa *ex ante* y supervisión como función de control *ex post*. Esta distinción ha sido ampliamente desarrollada en la literatura sobre teoría de la regulación<sup>4</sup>. Aunque parte de la doctrina engloba ambos conceptos bajo el término regulación, otros autores defienden su diferenciación conceptual, al considerar que “una fase regula y ordena, mientras que otra supervisa y controla”<sup>5</sup>. Esta distinción permite comprender mejor el alcance de la intervención administrativa en sectores liberalizados como el energético.

La intervención pública en este ámbito encuentra su fundamento constitucional en lo que la doctrina ha denominado la “Constitución económica”, recogida en el Título VII de la Constitución Española. En ella coexisten el reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (art. 38 CE<sup>6</sup>) y la posibilidad de intervención pública por razones de interés general (art. 128 CE<sup>7</sup>). Esta aparente tensión ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional, que ha declarado legítimos los límites a la libertad de empresa siempre que respondan a finalidades de interés general y resulten proporcionados y razonables en su configuración<sup>8</sup>. En consecuencia, la regulación del sector energético no constituye una

---

<sup>3</sup> López de la Osa Escribano, P., “Del Estado prestador al Estado garante”, en *Derecho administrativo económico*, 4.<sup>a</sup> ed., Dykinson, Madrid, 2024, pp. 35-38, *apud* Medina Alcoz, L., *Historia del Derecho Administrativo español*, 1.<sup>a</sup> ed., Marcial Pons, Madrid, 2022.

<sup>4</sup> Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M., *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 12.

<sup>5</sup> López de la Osa Escribano, P., *op. cit.*, p. 37.

<sup>6</sup> Art. 38 CE.

<sup>7</sup> Art. 128 CE.

<sup>8</sup> López de la Osa Escribano, P., *op. cit.*, pp. 41-42; *vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 127/1994, de 5 de mayo, FJ 5.

excepción al modelo constitucional, sino una manifestación legítima de la función ordenadora del Estado en la economía.

El sistema energético se organiza en varias fases funcionales. La primera de ellas es la generación de energía, que incluye la producción de electricidad a partir de distintas fuentes, tanto renovables como no renovables. Dentro del conjunto de fuentes renovables, destacan especialmente la energía solar fotovoltaica y la energía eólica: la primera aportó aproximadamente un 17% de la generación eléctrica total en 2024, mientras que la energía eólica representó alrededor del 23,2% de la cuota de producción<sup>9</sup>.

En segundo lugar, se encuentra la fase de transporte de la energía, que permite su traslado a través de una serie de infraestructuras esenciales. Entre ellas destacan, por un lado, las subestaciones, que actúan como nudos de la red al concentrar diversos circuitos eléctricos y albergar los equipos necesarios para su maniobra y, por otro lado, las líneas aéreas, que funcionan en corriente alterna y están compuestas por conductores, cables de tierra, aisladores y torres de soporte. Asimismo, existen líneas submarinas, utilizadas para conectar sistemas eléctricos con territorios insulares o con países vecinos, así como líneas subterráneas, que permiten el transporte en zonas donde la instalación aérea resulta inviable. Finalmente, los transformadores posibilitan el tránsito de energía entre distintos niveles de tensión, garantizando la adecuada adaptación del suministro. Junto a estas infraestructuras principales, el sistema de transporte incorpora equipos de control, protección y comunicación, cuya función es asegurar el correcto funcionamiento y la estabilidad de la red<sup>10</sup>.

En tercer lugar, la fase de distribución tiene por objeto asegurar que la energía producida en las centrales llegue de manera segura, continua y en condiciones de calidad a los distintos puntos de consumo, tanto hogares como empresas e industrias. Esta etapa comprende el traslado de la electricidad desde la red de transporte, o desde aquellas instalaciones de generación conectadas directamente a la red de distribución, hasta los usuarios finales. Para ello, la red distributiva reduce los niveles de tensión y emplea infraestructuras específicas que permiten garantizar que

---

<sup>9</sup> Red Eléctrica de España (REE), “Generación total de energía eléctrica”, *Informe del sistema eléctrico*, disponible en <https://www.sistemaelectrico-ree.es/es/informe-del-sistema-electrico/generacion/generacion-de-energia-electrica/generacion-total-de-energia-electrica> (última consulta: 6 de febrero de 2026).

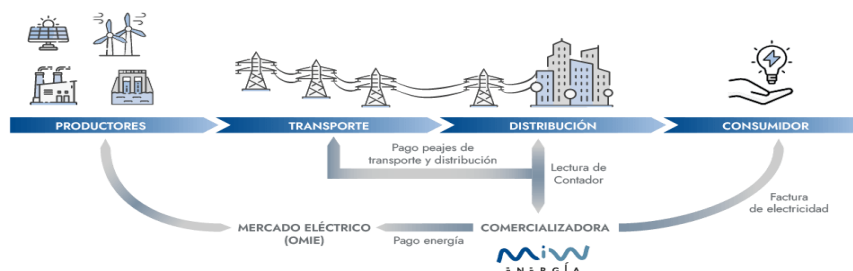
<sup>10</sup> Red Eléctrica de España (REE), “Nuestras infraestructuras. Red de transporte de electricidad”, disponible en <https://www.ree.es/es/transporte-electricidad/red-transporte/nuestras-infraestructuras> (última consulta: 6 de febrero de 2026).

el suministro eléctrico se preste en condiciones adecuadas, cumpliendo los estándares técnicos y normativos exigidos<sup>11</sup>.

En la fase de comercialización, se configuran las relaciones jurídicas entre los comercializadores y los consumidores finales, materializadas a través de los correspondientes contratos de suministro. Esta etapa comprende la oferta de distintas modalidades tarifarias, la facturación y la gestión de las condiciones económicas del servicio.

Cada uno de los eslabones del sistema eléctrico; generación, transporte, distribución y comercialización, se rige por un marco jurídico propio y diferenciado, lo que evidencia la elevada complejidad normativa del sector y la necesidad de una regulación detallada que garantice la coordinación entre todas las actividades. Estas actividades se encuentran expresamente delimitadas en el artículo 2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico<sup>12</sup>, que distingue entre actividades liberalizadas: como la generación y la comercialización; y actividades reguladas: como el transporte y la distribución; configurando así la estructura funcional del sistema eléctrico español.

Tal y como se muestra en la *infografía del sistema eléctrico español publicada por Voltiva Energy* (Figura 1), el sector se organiza en las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización.



**Figura 1.** Voltiva Energy, “Sistema eléctrico en España” (infografía), disponible en <https://voltiva.energy/sistema-electrico-espana/> (última consulta: 6 de marzo de 2026).

La regulación del sistema energético español se apoya en una serie de principios generales que orientan la actuación de los poderes públicos y condicionan la intervención normativa tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Entre ellos destaca, en primer lugar, el principio

<sup>11</sup> i-DE, Redes Inteligentes (Grupo Iberdrola), “Cómo se distribuye la energía eléctrica”, disponible en <https://www.i-de.es/distribucion-electrica/energia-electrica-como-se-distribuye> (última consulta: 6 de febrero de 2026).

<sup>12</sup> Art. 2 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico.

de seguridad del suministro, el cual, constituye uno de los ejes estructurales del sistema eléctrico y se traduce en la obligación de garantizar la continuidad, estabilidad y calidad del suministro energético en todo el territorio nacional. Este principio justifica la existencia de mecanismos regulatorios orientados a prevenir desequilibrios estructurales y a asegurar la cobertura de la demanda en condiciones de estabilidad técnica y económica<sup>13</sup>.

El principio de sostenibilidad ambiental se proyecta sobre el sistema energético mediante la integración de criterios de descarbonización, reducción de emisiones y protección de los recursos naturales en la planificación y ejecución de las actividades energéticas. Este principio encuentra su fundamento constitucional en el artículo 45 CE<sup>14</sup> y se concreta normativamente a través de los compromisos asumidos por España en el marco del Derecho de la Unión Europea en materia climática y de fomento de energías renovables<sup>15</sup>.

El principio de eficiencia energética implica la obligación de optimizar el uso de los recursos energéticos disponibles, reduciendo pérdidas y promoviendo tecnologías que permitan maximizar la producción con el menor impacto posible. Su incorporación al ordenamiento responde tanto a criterios económicos de racionalización del sistema como a objetivos ambientales vinculados a la transición energética.

Por último, el principio de competencia y protección del consumidor constituye otro pilar esencial del marco regulatorio. Aunque determinadas actividades del sector presentan características de monopolio natural, la regulación busca fomentar la competencia allí donde resulta posible, garantizar la transparencia del mercado y proteger los derechos de los consumidores finales frente a posibles abusos.

En conjunto, estos principios configuran el marco general del sistema energético español y explican la necesidad de una regulación compleja y multinivel. Este contexto resulta fundamental para comprender el papel que desempeñan las distintas Administraciones Públicas y, en particular, el margen de actuación normativa de las Comunidades Autónomas en el

---

<sup>13</sup> Arts. 1 y 40 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico.

<sup>14</sup> Art. 45 CE.

<sup>15</sup> Art. 45 CE; Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018); y Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/2001 (DOUE L 2413, de 31 de octubre de 2023).

desarrollo de proyectos energéticos, cuestión que será objeto de análisis en los capítulos posteriores.

## 2. MARCO NORMATIVO EUROPEO EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES

El marco normativo español en materia de energías renovables no puede entenderse de forma aislada, pues se inserta en un sistema normativo multinivel en el que la Unión Europea desempeña un papel determinante. La política energética europea, especialmente desde el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), que fija el objetivo de neutralidad climática en 2050 y orienta la política energética de la Unión hacia la descarbonización estructural<sup>16</sup>, ha configurado un conjunto de obligaciones y objetivos vinculantes que condicionan tanto la legislación estatal como el margen de actuación de las Comunidades Autónomas.

Uno de los pilares fundamentales de ese marco es la Directiva (UE) 2018/2001<sup>17</sup>, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (RED II), posteriormente modificada en 2023 (RED III) para elevar el nivel de ambición climática. Esta Directiva establece objetivos vinculantes para el conjunto de la Unión Europea en materia de cuota de energías renovables en el consumo final bruto de energía, reforzando la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas normativas y administrativas orientadas a facilitar el despliegue de nuevas instalaciones.

Más allá de la fijación de metas cuantitativas, la Directiva incorpora un mandato expreso de simplificación administrativa. En particular, insta a los Estados miembros a garantizar que los procedimientos de autorización sean proporcionados, transparentes y no discriminatorios, así como establecer plazos máximos para la resolución de expedientes. En particular, el artículo 16 de la Directiva, en su redacción vigente tras la modificación de 2023, impone límites temporales estrictos a los procedimientos de autorización, especialmente en las denominadas “zonas de aceleración renovable”<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Comisión Europea, “Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*)”, disponible en [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es) (última consulta: 3 de marzo de 2026).

<sup>17</sup> Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/2001 en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32023L2413>; última consulta: 3 de marzo de 2026).

<sup>18</sup> Art. 16 de la Directiva (UE) 2018/2001, en la redacción dada por la Directiva (UE) 2023/2413.

Complementariamente, el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima establece un sistema de planificación y supervisión mediante los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC)<sup>19</sup>. En virtud de este Reglamento, España debe definir objetivos nacionales coherentes con los compromisos europeos y adoptar medidas que garanticen su cumplimiento. Ello implica que el Estado asume una responsabilidad directa frente a la Unión Europea en relación con el ritmo de implantación de energías renovables, lo que condiciona necesariamente el marco normativo interno y refuerza la necesidad de eliminar obstáculos regulatorios que puedan ralentizar el desarrollo de proyectos.

A este entramado normativo se ha añadido recientemente el Reglamento (UE) 2022/2577<sup>20</sup>, adoptado en el contexto del Plan “REPowerEU” tras la crisis energética derivada de la guerra de Ucrania. Este Reglamento introduce medidas excepcionales y temporales para acelerar el despliegue de energías renovables, incluyendo la reducción de plazos en los procedimientos de autorización y la consideración de los proyectos renovables como de interés público superior a efectos de ponderación ambiental. Asimismo, promueve la delimitación de zonas de aceleración renovable, en las que los trámites deben simplificarse y resolverse con mayor prontitud. La consideración de los proyectos renovables como de interés público superior no elimina la exigencia de evaluación ambiental, pero sí modifica el esquema de ponderación cuando entren en conflicto con otros intereses protegidos.

El conjunto de estas disposiciones revela que la política europea no se limita a fijar objetivos abstractos, sino que incide directamente en la arquitectura procedimental de los Estados miembros. En consecuencia, el margen regulatorio autonómico en España no opera en un vacío normativo, sino dentro de un marco europeo que impone metas cuantitativas ambiciosas y exige mecanismos de simplificación administrativa.

Desde una perspectiva jurídico-financiera, esta dimensión europea resulta especialmente relevante. La presión por acelerar la transición energética puede entrar en tensión con modelos autonómicos caracterizados por un control ambiental intensivo o por una elevada

---

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la acción por el clima (DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018).

<sup>20</sup> Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de las energías renovables (DOUE L 335, de 29 de diciembre de 2022).

judicialización de los procedimientos. Así, la interacción entre exigencias europeas de rapidez y garantías territoriales constituye uno de los elementos estructurales que explican la heterogeneidad regulatoria analizada en este trabajo y que será objeto de especial atención en el capítulo relativo al impacto del marco regulatorio en la inversión privada. La exigencia europea de aceleración procedimental introduce un parámetro adicional de evaluación del funcionamiento autonómico, en la medida en que las demoras estructurales pueden comprometer no solo la inversión privada, sino también el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado ante la Unión Europea.

### 3. COMPETENCIAS ESTATALES VS. AUTONÓMICAS

La regulación del sector energético en España se articula a partir de un sistema de distribución competencial de carácter constitucional, que atribuye funciones diferenciadas al Estado y a las Comunidades Autónomas. Este reparto resulta especialmente relevante en un sector estratégico como el energético, en el que confluyen intereses económicos, políticos, ambientales, territoriales y de seguridad del suministro.

El Estado, en virtud del artículo 149.1 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas en materia energética. En particular, el apartado 13.º atribuye al Estado la competencia sobre “las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”<sup>21</sup>, mientras que el apartado 22.º le reconoce competencia exclusiva sobre la legislación básica en materia de energía, así como sobre las infraestructuras que afecten a más de una Comunidad Autónoma<sup>22</sup>. Asimismo, el apartado 23.º le atribuye la competencia básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades autonómicas de desarrollo normativo<sup>23</sup>.

Sobre esta base constitucional, el Estado ha configurado un marco normativo común del sistema energético, orientado a garantizar la unidad de mercado, la seguridad del suministro y la igualdad de condiciones para los operadores económicos en todo el territorio nacional. El Tribunal Constitucional ha señalado que el título competencial del artículo 149.1. 13ª CE

---

<sup>21</sup> Art. 149.1.13º CE

<sup>22</sup> Art. 149.1.22ª CE.

<sup>23</sup> Art. 149.1. 23ª CE.

habilita al Estado para dictar normas orientadas a garantizar la unidad del mercado y evitar distorsiones territoriales en sectores estratégicos<sup>24</sup>.

En este ámbito se encuadra, entre otras normas, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que establece los principios básicos de organización y funcionamiento del sistema eléctrico español, así como la estructura de las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización<sup>25</sup>, esta ley constituye el pilar fundamental del marco jurídico del sistema eléctrico español. Nace para sustituir a la Ley 54/1997, adaptando el sector a los cambios regulatorios, tecnológicos y económicos experimentados desde la liberalización iniciada en los años 90. De este modo, la nueva ley establece los principios destinados a garantizar la sostenibilidad económica y financiera del sistema, reforzando al mismo tiempo la seguridad del suministro eléctrico, considerado un servicio de interés económico general indispensable para la actividad económica y social en su conjunto.

En cuanto a sus objetivos, la Ley 24/2013 busca, en primer lugar, asegurar que el sistema eléctrico opere sin generar déficits futuros, articulando para ello mecanismos que impidan que los costes reconocidos superen los ingresos regulados. Asimismo, la norma pretende consolidar la separación entre actividades reguladas, como el transporte y la distribución, consideradas monopolios naturales, y actividades liberalizadas, como la generación y la comercialización, con el fin de promover una competencia efectiva y mejorar la posición del consumidor dentro del mercado eléctrico. Esta reforma se justifica también por la elevada dispersión normativa acumulada durante los años previos, fruto de diversas medidas legislativas urgentes que hicieron necesario reconstruir un marco regulatorio coherente y sistemático.

En conjunto, esta ley configura un marco regulatorio coherente que busca equilibrar la intervención pública necesaria para garantizar la seguridad del suministro con el funcionamiento competitivo de aquellas actividades que pueden desarrollarse en el mercado, consolidándose como la base del ordenamiento jurídico vigente en materia eléctrica en España.

Por su parte, las Comunidades Autónomas desempeñan un papel especialmente relevante en la autorización administrativa de instalaciones energéticas, en particular de aquellas que no

---

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/2011, de 3 de marzo (RTC 2011/18), FJ 6.

<sup>25</sup> Ley 24/2013, del Sector Eléctrico.

superan determinados umbrales de potencia o cuyo ámbito territorial no excede el de una sola Comunidad Autónoma. Asimismo, les corresponde la tramitación de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, de conformidad con la legislación estatal básica y la normativa autonómica de desarrollo.

Este reparto competencial da lugar a un modelo de gobernanza y regulación multinivel, en el que el Estado fija las bases del sistema energético y los objetivos generales de la política energética, mientras que las Comunidades Autónomas disponen de un margen de actuación significativo en la aplicación práctica de dicha normativa. Tal margen se manifiesta, entre otros aspectos, en la configuración de los procedimientos administrativos, los plazos de tramitación, los requisitos ambientales y los criterios territoriales aplicables a los proyectos energéticos.

Desde una perspectiva económica, esta diversidad regulatoria puede incidir de forma directa en las decisiones de inversión en el sector energético. Aunque el marco estatal pretende garantizar la coherencia del sistema, la actuación autonómica puede introducir diferencias relevantes en términos de seguridad jurídica, costes regulatorios y tiempos de ejecución de proyectos. En consecuencia, la distribución de competencias en materia energética constituye un elemento clave para analizar la heterogeneidad regulatoria existente en España y su impacto sobre la inversión en energías renovables, cuestión que será abordada en capítulos posteriores de este trabajo.

#### 4. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS BÁSICOS

##### **4.1 La autorización administrativa**

Toda instalación de generación renovable debe obtener una serie de autorizaciones administrativas que habiliten su construcción y posterior explotación. Estas autorizaciones se articulan principalmente en dos fases: autorización administrativa previa y autorización administrativa de construcción.

Aunque el procedimiento básico se encuentra regulado por normativa estatal, la competencia para otorgar estas autorizaciones depende de dos factores: la potencia de instalación y el territorio afectado. Como regla general, el Estado asume la tramitación de instalaciones de

mayor escala (instalaciones con potencia igual o superior a 50 MW)<sup>26</sup>, mientras que las Comunidades Autónomas gestionan los proyectos de menor potencia (menos de 50 MW)<sup>27</sup>. Así, las instalaciones que superan ciertos umbrales o que afectan a más de una Comunidad Autónoma, son evaluadas por la Administración estatal. En cambio, los proyectos con un impacto territorial más limitado suelen depender de las Administraciones autonómicas.

La implicación práctica de este reparto es significativa: cada Comunidad Autónoma desarrolla su propia normativa reglamentaria, introduce requisitos documentales adicionales y aplica criterios técnicos propios. En consecuencia, los plazos y condiciones para obtener la autorización varían notablemente entre territorios, lo que genera diferencias relevantes desde el punto de vista financiero y de planificación.

#### **4.2 La evaluación de impacto ambiental**

La evaluación de impacto ambiental (EIA), regulada en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental<sup>28</sup>, constituye uno de los pilares del procedimiento administrativo. Su función es identificar, valorar y, en su caso, mitigar los efectos ambientales derivados de la instalación. Aunque la normativa estatal establece el marco general, la aplicación práctica corresponde mayoritariamente a las Comunidades Autónomas, que actúan como autoridad ambiental.

La adopción de decisiones en este ámbito incorpora un margen de discrecionalidad técnica por parte de la Administración, especialmente en la valoración de impactos, afecciones territoriales o suficiencia de las medidas correctoras propuestas. No obstante, esta discrecionalidad no constituye un poder arbitrario ni ilimitado, sino que debe ejercerse dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y sometida a control jurisdiccional<sup>29</sup>. La previsibilidad en los criterios aplicados y la coherencia en su interpretación resultan, por tanto, determinantes para garantizar la seguridad jurídica de los operadores económicos<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Arts. 3.13 y 53 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico.

<sup>27</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Tramitación de instalaciones eléctricas”, disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/electricidad/tramitacion-instalaciones.html>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

<sup>28</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (BOE de 11 de diciembre de 2013).

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 3 de diciembre de 2015 (RJ 2015/5400), FJ 4.

<sup>30</sup> Jiménez Piernas, C. B. y Pascual Vives, F. J., “La tutela judicial del principio de protección de la confianza legítima en el Derecho de la Unión Europea”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 1.

Este reparto competencial da lugar a un alto grado de heterogeneidad territorial. Cada Comunidad Autónoma define sus propios criterios de sensibilidad ambiental, elabora guías técnicas propias e introduce distintos niveles de exigencia documental y técnica. Además, la capacidad administrativa, en términos de personal, recursos y especialización, influye de manera directa en los tiempos de tramitación.

En este contexto, existen determinadas Comunidades Autónomas cuya práctica administrativa se caracteriza por un enfoque particularmente riguroso o restrictivo en la evaluación ambiental. Ello puede deberse a factores como la existencia de figuras de protección territorial muy amplias, criterios internos especialmente conservadores, mayor presión social en relación con el impacto del paisaje o políticas autonómicas que priorizan la preservación de determinados valores naturales frente al despliegue energético. En estas regiones, como se examinará en el capítulo siguiente, los promotores suelen enfrentarse a requisitos técnicos más exigentes, mayor número de informes sectoriales vinculantes y mayor probabilidad de recibir condicionantes ambientales intensos. Todo ello puede traducirse en procedimientos más complejos y en plazos notablemente más largos.

Desde el punto de vista jurídico-financiero, esta variabilidad genera un riesgo regulatorio significativo, ya que el resultado de la EIA: favorable o desfavorable, determina por completo la continuidad del proyecto. Además, los retrasos derivados de mayores exigencias o de cargas administrativas adicionales pueden comprometer hitos temporales esenciales, como los plazos de los permisos de acceso y conexión, afectando tanto al calendario de ejecución como a la valoración financiera del proyecto y a su viabilidad de financiación.

### **4.3 Fase de información pública y la participación de terceros**

Una vez elaborado el estudio de impacto ambiental y antes de que la Administración formule la declaración ambiental correspondiente, el proyecto deberá someterse a un trámite de información pública. Esta fase constituye un elemento esencial dentro del procedimiento, ya que permite que ciudadanos, colectivos afectados, propietarios de terrenos, entidades ecologistas y, en general, cualquier tercero con interés legítimo, pueda examinar la documentación del proyecto y formular alegaciones.

La información pública persigue garantizar la transparencia del proceso y salvaguardar los intereses generales asociados al territorio y al medio ambiente. Su regulación básica es estatal,

pero la gestión concreta del trámite depende de las Comunidades Autónomas, lo que introduce diferencias en aspectos como los medios de publicación, el plazo de exposición o la forma de presentar observaciones. En algunos territorios, además, esta fase se articula juntamente con consultas a organismos sectoriales, lo que amplía el alcance del análisis previo a la resolución administrativa.

Desde la perspectiva operativa, la información pública puede convertirse en un hito determinante para el proyecto. En determinados territorios, la elevada presión social, la conflictividad en torno al uso del suelo o la existencia de plataformas vecinales puede dar lugar a un volumen significativo de alegaciones, lo que obliga a la Administración a realizar análisis adicionales y, en ocasiones, a requerir a los promotores aclaraciones, ampliaciones técnicas o modificaciones en el diseño inicial. Todo ello repercute en los tiempos de tramitación y puede retrasar la emisión de la declaración ambiental.

La participación pública, aunque constituye una garantía democrática esencial dentro del procedimiento administrativo, puede convertirse en un factor determinante de generación de riesgo regulatorio cuando deriva en una elevada litigiosidad o en la necesidad de reformulación sustancial del proyecto.

En el plano jurídico-financiero, la fase de información pública introduce un factor adicional de incertidumbre. La aparición de alegaciones fundamentadas en afecciones ambientales, urbanísticas o sociales puede alterar la planificación y el presupuesto inicial del proyecto, obligar a diseñar infraestructuras de evacuación o implicar la imposición de medidas correctoras costosas. Asimismo, en casos de conflictividad elevada, el proceso puede derivar en recursos administrativos o litigios, incrementando los costes y los plazos hasta la obtención de la autorización final.

A esta dinámica se suma que, en algunas Comunidades Autónomas, la información pública se combina con modelos reforzados de participación ciudadana, que van más allá de la simple presentación de alegaciones. Se trata de mecanismos mediante los cuales la normativa autonómica exige a los promotores ofrecer a residentes o agentes locales la posibilidad de participar en el capital o en la financiación del proyecto como condición para continuar la tramitación administrativa, tal y como se aprecia en el Anexo I. Comunidades como Cataluña, Navarra, País Vasco, Baleares o Canarias han implantado estos esquemas de participación

obligatoria, que buscan fomentar la aceptación social e impulsar un mayor retorno económico en el territorio.

La literatura especializada ha señalado que los mecanismos de participación local en el capital de los proyectos renovables pueden contribuir a reforzar la aceptación social y reducir la conflictividad territorial, favoreciendo una mayor estabilidad en la tramitación administrativa<sup>31</sup>.

Aunque este tipo de instrumentos no se encuentra vigente en las Comunidades Autónomas objeto del presente estudio: Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia, su existencia en otros territorios evidencia un panorama regulatorio desigual que influye en la elección de ubicación de los proyectos. Para los promotores, estos requisitos pueden suponer un incremento de la complejidad financiera y un impacto en la estructura societaria, obligándoles a reservar porcentajes del proyecto para inversores locales o a articular mecanismos de participación comunitaria bajo supervisión administrativa.

#### **4.4 Permisos de acceso y conexión a la red eléctrica**

Además de las autorizaciones energéticas y ambientales, todo proyecto de generación renovable debe obtener los permisos de acceso y conexión a la red eléctrica, requisitos indispensables para acreditar que la instalación puede inyectar energía al sistema en condiciones de seguridad y capacidad suficiente. Se trata de un procedimiento regulado íntegramente por normativa estatal<sup>32</sup> y gestionado por los operadores de red: Red Eléctrica de España en el caso de red de transporte, y las empresas distribuidoras (como e-Distribución o i-DE) en el caso de la red de distribución.

A diferencia de otros trámites, aquí las Comunidades Autónomas no intervienen, lo que introduce un elemento de homogeneidad técnica en todo el territorio. Sin embargo, la disponibilidad real de capacidad en los nudos eléctricos y la elevada demanda de nuevos proyectos han convertido este procedimiento en uno de los principales cuellos de botella del sector. La situación de la red, los plazos rígidos y la caducidad automática de los permisos

---

<sup>31</sup> del Guayo Castiella, I., “Riesgo regulatorio y energías renovables”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p.1

<sup>32</sup> Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (BOE de 30 de diciembre de 2020).

cuando no se cumplen determinados hitos temporales generan un nivel significativo de riesgo jurídico-financiero, ya que la pérdida del permiso puede suponer la inviabilidad completa del proyecto y la ejecución de garantías económicas, incluso con ejecución de garantías económicas constituidas a favor del sistema.

La existencia de concursos de capacidad en nudos saturados añade complejidad adicional, pues obliga a los promotores a competir entre sí y a demostrar un grado de madurez técnica y territorial mayor. En términos financieros, los permisos de acceso y conexión funcionan como un elemento de valoración previa del riesgo: en ellos, el proyecto no es financiable, y obtenerlos condiciona tanto el diseño como la ubicación definitiva de la instalación<sup>33</sup>.

#### **4.5 Tramitación urbanística y sectorial básica**

Paralelamente al análisis ambiental y a la obtención de las autorizaciones energéticas, los proyectos renovables deben superar una serie de trámites urbanísticos y sectoriales que garantizan su compatibilidad con el planeamiento territorial y con las distintas infraestructuras o bienes jurídicos protegidos. Aunque los requisitos concretos pueden variar entre Comunidades Autónomas, esta fase suele incluir, en primer lugar, la autorización de uso excepcional en suelo rústico, indispensable cuando la instalación se ubica en terrenos calificados como no urbanizables. A ello se suma la licencia municipal de obras, mediante la cual el Ayuntamiento valida la ejecución material del proyecto y verifica que cumple las determinaciones urbanísticas aplicables.

Junto a estas autorizaciones, resulta igualmente necesaria la emisión de diversos informes sectoriales preceptivos<sup>34</sup> por parte de organismos con competencias específicas sobre el territorio afectado. Entre ellos se encuentran las confederaciones hidrográficas, encargadas de valorar las posibles afecciones al dominio público hidráulico; las direcciones generales de carreteras, que analizan la incidencia del proyecto sobre la red viaria; los servicios de patrimonio cultural, que evalúan la existencia de elementos protegidos; los órganos forestales y de biodiversidad, responsables de examinar el impacto sobre hábitats sensibles; o la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, que interviene cuando existen servidumbres aeronáuticas. A estos

---

<sup>33</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Acceso y conexión a la red eléctrica”, disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/electricidad/acceso-conexion.html>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

<sup>34</sup> Arts. 21 y ss. de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

se añaden, en su caso, otros organismos sectoriales con competencias concurrentes según la ubicación concreta del proyecto.

La participación simultánea de Administraciones municipales, autonómicas y estatales explica una gran parte de la complejidad procedimental que caracteriza el desarrollo de proyectos renovables. Cada organismo aplica criterios técnicos propios y opera bajo plazos independientes, de modo que la emisión de un informe desfavorable, o incluso la falta de emisión dentro del plazo previsto, puede ralentizar o bloquear la tramitación. Desde una perspectiva jurídico-financiera, esta fase introduce un grado significativo de incertidumbre temporal y económica, pues puede exigir modificaciones en el diseño del proyecto, ajustes en la ubicación de determinadas infraestructuras o la incorporación de medidas correctoras costosas, con un impacto directo en los plazos y en la planificación financiera inicial de la inversión.

#### **4.6 Autorización administrativa de explotación**

Una vez superadas todas las fases anteriores y finalizada la construcción de la instalación, el promotor debe obtener la autorización administrativa de explotación, que habilita la puesta en servicio y el inicio de la actividad de generación. Esta autorización verifica que la instalación se ha ejecutado conforme al proyecto aprobado, que cumple con la normativa técnica y de seguridad y que está en condiciones de operar de manera estable dentro del sistema eléctrico.

Aunque suele considerarse una fase final y casi automática, su relevancia jurídico-financiera es considerable. Retrasos en su obtención pueden afectar a contratos de compraventa de energía (PPA)<sup>35</sup>, a acuerdos de financiación o a las fechas comprometidas con fabricantes y contratistas. En este sentido, constituye el último hito que cierra el proceso administrativo y determina el momento a partir del cual la instalación empieza a generar ingresos y a recuperar la inversión realizada.

### **CAPÍTULO III. ANÁLISIS AUTONÓMICO COMPARADO**

---

<sup>35</sup> Iberdrola, “Contrato PPA de energía: qué es y cómo funciona”, disponible en <https://www.iberdrola.com/conocenos/contrato-ppa-energia>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

Las Comunidades Autónomas objeto de análisis: Galicia, Castilla-La Mancha y Andalucía, han sido seleccionadas por presentar modelos regulatorios diferenciados en términos de intensidad ambiental, nivel de litigiosidad y configuración procedimental, lo que permite realizar una comparación estructural relevante desde la perspectiva del riesgo regulatorio y su impacto en la inversión privada.

## 1. ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO EN GALICIA

La regulación autonómica de las energías renovables en Galicia se caracteriza por una intervención normativa intensa, especialmente en el ámbito de la energía eólica, motivada por la elevada implantación histórica de este tipo de proyectos y por la fuerte sensibilidad territorial y paisajística existente en la Comunidad Autónoma. El eje central del marco normativo gallego lo constituye la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el Aprovechamiento Eólico en Galicia<sup>36</sup>, que introdujo un modelo de planificación autonómica del recurso eólico basado en la delimitación de áreas aptas y en un sistema de autorización administrativa centralizada por parte de la Comunidad Autónoma.

Esta norma autonómica, junto con su normativa de desarrollo, se complementa con la aplicación estricta de la legislación ambiental y territorial, en particular a través de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y de la normativa autonómica de evaluación ambiental, que refuerzan los requisitos exigidos por la legislación básica estatal<sup>37</sup>. En la práctica, esta acumulación normativa ha dado lugar a procedimientos administrativos complejos, con múltiples informes sectoriales y una elevada carga documental para los promotores.

Desde una perspectiva jurisprudencial, Galicia se ha consolidado como una de las Comunidades Autónomas con mayor litigiosidad en materia eólica, especialmente en relación con la regularidad de las evaluaciones de impacto ambiental. En los últimos años, el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (TSXG) ha dictado numerosas resoluciones anulando autorizaciones administrativas de parques eólicos por deficiencias en la tramitación ambiental,

---

<sup>36</sup> Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia (Diario Oficial de Galicia de 29 de diciembre de 2009).

<sup>37</sup> Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (Diario Oficial de Galicia de 22 de febrero de 2011), disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ga/d/2011/02/10/19>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

en la consideración de impactos acumulativos y en la falta de integración entre las instalaciones de generación y sus líneas de evacuación. Este patrón se confirma de manera especialmente clara con la Sentencia de 27 de octubre de 2025, dictada por la Sección Tercera del TSXG, relativa al parque eólico A Ruña III<sup>38</sup>, que ha tenido una repercusión extraordinaria en el sector.

En esta resolución, el tribunal anula las autorizaciones administrativas previa y de construcción, al considerar que la declaración de impacto ambiental del proyecto resultaba insuficiente. La Sala sostiene que la evaluación se había limitado al parque eólico, cuando el análisis debía haberse realizado de forma conjunta con su línea eléctrica de evacuación, por configurarse ambas como partes inseparables de un mismo proyecto. En palabras del propio tribunal: *“A Ruña III no solo se configura como una instalación que produce energía eléctrica, sino que también la almacena y transporta hasta la red”* (FJ 7)<sup>39</sup>, lo que exige que todos sus elementos sean valorados de manera unitaria. El TSXG destaca que *“era necesario que los proyectos [...] tuvieran que ser objeto de una sola declaración de impacto ambiental que las contemplara de forma integrada o unitaria”* (FJ 9)<sup>40</sup>, de modo que no se evaluaron adecuadamente los efectos sinérgicos ni los impactos acumulados con otras instalaciones próximas.

La sentencia también aprecia una deficiencia en el análisis de los riesgos sobre espacios próximos a la Red Natura 2000, al considerar que la evaluación ambiental no incluía un examen suficiente *“para prevenir o, en su caso, mitigar”*<sup>41</sup> los posibles daños derivados del funcionamiento del parque. Así, el TSXG concluye que *“lo que procedía era tramitar y formular un único procedimiento de evaluación medioambiental que valorará de forma unitaria y conjunta todos los impactos y efectos sinérgicos del conjunto de las instalaciones”* (FJ 9)<sup>42</sup>, criterio más exigente que el seguido hasta ahora por la Administración.

Debe añadirse que, en el marco del mismo procedimiento, la Sala planteó cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-461/24)<sup>43</sup>, a fin de dilucidar si la

---

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), núm. 368/2025, de 27 de octubre de 2025.

<sup>39</sup> *Id.* FJ 7.

<sup>40</sup> *Id.* FJ 9.

<sup>41</sup> *Id.* FJ 9.

<sup>42</sup> *Id.* FJ 9.

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 1 de agosto de 2025, asunto C-461/24.

normativa autonómica vulneraba el artículo 6.3 de la Directiva 2011/92/UE<sup>44</sup> en relación con el trámite de información pública. En su sentencia de 1 de agosto de 2025, el TJUE declaró que la Directiva no se opone a una normativa nacional que prevea la consulta simultánea del público y de las autoridades interesadas, sin reconocer al primero un derecho posterior a formular observaciones sobre los dictámenes emitidos por estas últimas.

No obstante, pese a esta validación parcial del esquema procedimental, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, ya en el examen de fondo, adopta una interpretación más exigente en lo relativo a la evaluación conjunta del parque y su infraestructura de evacuación, declarando la insuficiencia de la declaración de impacto ambiental por no contemplar de forma unitaria todos los elementos del proyecto.

El impacto de esta línea jurisprudencial es amplio. Por un lado, ha obligado a la Xunta a reforzar sus exigencias procedimentales, incrementando la coordinación entre las diferentes fases del procedimiento ambiental y endureciendo los criterios de evaluación. Por otro lado, ha generado una evidente incertidumbre jurídica para los promotores, que ven cómo proyectos autorizados conforme a la normativa aplicable en su momento pueden verse anulados años después. Según estimaciones de la Asociación Empresarial Eólica (AEE), cada año de retrasos judiciales en Galicia supone la pérdida de aproximadamente 2.750 empleos y más de 6.300 millones de euros en inversión paralizada<sup>45</sup>.

Así, la sentencia de A Ruña III no constituye un caso aislado, sino un ejemplo paradigmático de una tendencia creciente: una jurisprudencia gallega cada vez más estricta en materia de evaluación ambiental, que busca reforzar las garantías pero que, al mismo tiempo, introduce un notable grado de volatilidad en el marco regulatorio aplicable a las energías renovables en Galicia.

---

<sup>44</sup> Art. 6.3 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOUE L 26, de 28 de enero de 2012).

<sup>45</sup> Asociación Empresarial Eólica (AEE), “Estupefacción del sector eólico ante la reciente sentencia del TSXG por su impacto en el desarrollo de proyectos eólicos en Galicia”, 2025, disponible en: <https://aeeolica.org/estupefaccion-del-sector-eolico-ante-la-reciente-sentencia-del-tsxg-por-su-impacto-en-el-desarrollo-de-proyectos-eolicos-en-galicia/> (última consulta: 3 de marzo de 2026).

A este panorama regulatorio se ha sumado recientemente el debate en torno a la repotenciación de parques eólicos, tras la aprobación por parte de la Xunta de Galicia de diversos preceptos en la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, que introducían un régimen específico para sustituir aerogeneradores antiguos por otros de mayor potencia. La medida, orientada a modernizar parte del parque eólico gallego mediante la retirada de aproximadamente 2.000 aerogeneradores y su sustitución por unos 700 de nueva generación, con un incremento estimado de la producción del 35 %, fue impugnada por el Gobierno mediante recurso de inconstitucionalidad al considerar que podía afectar al reparto competencial en materia de energía y planificación económica<sup>46</sup>.

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 27 de enero de 2026, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 6810-2025, invocándose el artículo 161.2 de la Constitución, lo que determinó la suspensión automática de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados<sup>47</sup>.

La activación de este control constitucional, aun sin pronunciamiento sobre el fondo, refuerza la percepción de un entorno regulatorio sometido a tensión competencial, donde la interacción entre iniciativa normativa autonómica y control jurisdiccional puede introducir elementos adicionales de incertidumbre para los promotores, incluso en ámbitos, como la repotenciación, orientados a la actualización tecnológica y a la mejora de la eficiencia del parque existente.

En conjunto, el modelo gallego se configura como un sistema altamente garantista desde el punto de vista ambiental, pero que presenta riesgos regulatorios relevantes derivados de la complejidad procedimental y de la intensa judicialización del sector.

## 2. ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO EN CASTILLA-LA MANCHA

Castilla-La Mancha ha desarrollado un marco regulatorio autonómico orientado a facilitar el despliegue de las energías renovables, apoyándose en una amplia disponibilidad

---

<sup>46</sup> Muñoz, B., “El Constitucional suspende la norma de la Xunta sobre repotenciación de parques eólicos”, *elDiario.es*, 29 de enero de 2026, disponible en [https://www.eldiario.es/galicia/constitucional-suspende-norma-xunta-repotenciacion-parques-eolicos\\_1\\_12947438.html](https://www.eldiario.es/galicia/constitucional-suspende-norma-xunta-repotenciacion-parques-eolicos_1_12947438.html); (última consulta: 11 de febrero de 2026).

<sup>47</sup> Providencia del Tribunal Constitucional de 27 de enero de 2026, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 6810-2025 contra diversos preceptos de la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOE de 4 de febrero de 2026), con suspensión ex art. 161.2 CE.

territorial y en una estrategia normativa proactiva. A diferencia de Galicia, el enfoque autonómico castellanomanchego se caracteriza por una simplificación de los procedimientos administrativos y una mayor previsibilidad regulatoria en la aplicación práctica de los procedimientos administrativos.

En el ámbito autonómico, la Comunidad de Castilla-La Mancha ha configurado un marco normativo particularmente favorable al despliegue de energías renovables. La Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha<sup>48</sup>, incorpora expresamente la transición energética y la implantación de instalaciones renovables como elementos estratégicos dentro del modelo económico regional, integrándose en una planificación territorial orientada a la sostenibilidad y a la optimización de recursos. Esta orientación se refuerza con la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha, que introduce la figura de los proyectos prioritarios<sup>49</sup>, atribuyendo a determinadas iniciativas, incluidas las energéticas, una tramitación preferente, coordinada y acelerada, con la finalidad de reducir los plazos administrativos y atraer inversiones vinculadas al desarrollo regional.

Desde el punto de vista ambiental, Castilla-La Mancha ha adoptado un enfoque caracterizado por la aplicación directa y estable de la legislación básica estatal, evitando la incorporación de requisitos adicionales no previstos en las normas generales. Esta práctica administrativa homogénea ha favorecido una mayor predictibilidad en la tramitación de expedientes y ha contribuido a contener la conflictividad judicial en materia de autorizaciones renovables, en contraste con lo ocurrido en otras Comunidades Autónomas donde la proliferación normativa y la variabilidad de criterios han generado mayores niveles de litigiosidad.

La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (TSJ CLM) confirma esta menor carga contenciosa. En general, las resoluciones dictadas en materia de autorizaciones de instalaciones renovables tienden a respaldar la actuación de la Administración autonómica, reconociéndose un amplio margen de discrecionalidad técnica siempre que el procedimiento administrativo se haya tramitado conforme a la normativa

---

<sup>48</sup> Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 12 de diciembre de 2019), disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cm/l/2019/11/29/7/con>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

<sup>49</sup> Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 12 de diciembre de 2019), disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cm/l/2019/11/29/7/con>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

aplicable. Así, la STSJ CLM 1291/2019, de 13 de mayo<sup>50</sup>, relativa a un proyecto situado en un espacio con protección ambiental, avala la metodología empleada por la Administración y aprecia que las decisiones técnicas adoptadas se encontraban debidamente motivadas. En la misma línea, la STSJ CLM 1752/2019, de 25 de junio<sup>51</sup>, vuelve a confirmar la resolución administrativa impugnada, subrayando que la Administración reconoce un amplio margen de apreciación técnica en la interpretación de la normativa ambiental cuando concurren figuras de protección como los LIC (Lugares de Importancia Comunitaria) y las ZEPA (Zonas de Especial Protección para las Aves), ambas integradas en la Red Natura 2000 y orientadas a la conservación de hábitats y especies de especial valor ecológico. En este contexto, los tribunales sólo aprecian desviación de poder o arbitrariedad cuando existan indicios claros de valoración defectuosa o incoherente, lo que no se constató en estos casos.

Esta tendencia se mantiene en pronunciamientos más recientes, como la STSJ CLM 146/2022<sup>52</sup>, que, si bien versa sobre cuestiones urbanísticas, reafirma la línea constante del tribunal al avalar la corrección del procedimiento y descartar la existencia de vicios invalidantes. La Sala insiste en el respeto a la discrecionalidad técnica de la Administración autonómica cuando la instrucción del expediente se ajusta a la legalidad y se apoya en informes sectoriales completos y debidamente razonados.

En su conjunto, este marco normativo y jurisprudencial configura en Castilla-La Mancha un entorno regulatorio relativamente más estable y predecible en comparación con otros territorios analizados, reduciendo la litigiosidad y favoreciendo la seguridad jurídica para inversores y promotores de energías renovables. Ello contrasta con la situación de otras Comunidades Autónomas, como Galicia, donde las controversias judiciales han alcanzado una gran intensidad. En consecuencia, Castilla-La Mancha se ha posicionado como uno de los territorios con mejor desempeño procedimental en la tramitación de proyectos de energías limpias, reforzando su atractivo como destino para nuevas inversiones energéticas.

---

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 13 de mayo de 2019, ROJ: STSJ CLM 1291/2019.

<sup>51</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 25 de junio de 2019, ROJ: STSJ CLM 1752/2019.

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 9 de mayo de 2022, ROJ: STSJ CLM 1420/2022.

Desde la perspectiva de la inversión, este marco normativo y jurisprudencial se traduce en una mayor seguridad jurídica, lo que explica la elevada concentración de proyectos renovables en esta Comunidad Autónoma. Esta posición se refleja en los datos de potencia instalada, que sitúan a Castilla-La Mancha entre las primeras Comunidades Autónomas en capacidad eólica y fotovoltaica instalada a nivel nacional, consolidándose como uno de los territorios con mayor peso relativo en el despliegue de energías renovables en España.

### 3. ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO EN ANDALUCÍA

El marco regulatorio andaluz en materia de energías renovables se caracteriza por su heterogeneidad, consecuencia tanto de la diversidad territorial de la Comunidad Autónoma como de la coexistencia de distintos instrumentos normativos sectoriales que interactúan entre sí. La norma autonómica de referencia es la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético<sup>53</sup>, que reconoce el carácter estratégico de las energías renovables dentro de la planificación ambiental y energética de Andalucía.

Esta configuración se complementa con normas orientadas a la simplificación administrativa, como el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.<sup>54</sup>, cuyo objetivo es agilizar la tramitación de proyectos productivos, incluidos los energéticos, mediante procedimientos más coordinados y reducciones de plazos. Sin embargo, la aplicación efectiva de estas medidas presenta diferencias relevantes según la localización territorial del proyecto y la concurrencia de figuras de protección ambiental.

En el plano ambiental y territorial, Andalucía mantiene un control especialmente estricto en zonas clasificadas como protegidas o ambientalmente sensibles, lo que ha dado lugar a una jurisprudencia consolidada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA). Esta jurisprudencia muestra que la Sala no duda en anular autorizaciones de proyectos renovables

---

<sup>53</sup> Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 15 de octubre de 2018), disponible en <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2018/10/08/8/con>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

<sup>54</sup> Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 12 de marzo de 2020), disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/boja>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

cuando detecta deficiencias en la motivación administrativa o incompatibilidades con la ordenación territorial vigente. Un ejemplo paradigmático es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 2526/2023, de 10 de marzo de 2023 (STSJ AND)<sup>55</sup>, en la que el Tribunal recuerda que, si bien el silencio administrativo puede operar en sentido positivo en materia de licencias de obras, ello no permite adquirir facultades contrarias a la normativa urbanística o territorial, confirmando así la invalidez de una licencia otorgada sin respetar estos límites.

A esta doctrina se suma una línea jurisprudencial especialmente relevante en materia de fragmentación artificiosa de proyectos para eludir la competencia estatal o evitar evaluaciones ambientales más estrictas. En este sentido, el TSJA ha anulado diversas autorizaciones cuando aprecia que el promotor ha dividido un proyecto unitario de gran envergadura en subproyectos menores con el fin de rebajar la intensidad de los controles ambientales. Un caso destacado es el del proyecto fotovoltaico ubicado en los términos municipales de Montoro y Bujalance, donde el Tribunal anuló la autorización administrativa previa al considerar que se había producido una fragmentación con fraude de ley, al considerar que se había producido una fragmentación artificiosa que alteraba la correcta determinación del régimen competencial y ambiental aplicable a proyectos de esa envergadura. Según la sentencia, la promotora dividió una instalación de 114 MW en tres plantas menores para sustraerla del régimen más exigente de evaluación ambiental ordinaria, vulnerando así tanto la legislación ambiental como la de ordenación territorial.

El TSJA subraya en este tipo de resoluciones que la evaluación ambiental debe abarcar la totalidad de la actuación proyectada, valorando conjuntamente sus efectos acumulativos y sinérgicos, especialmente cuando los distintos elementos del proyecto comparten titularidad, ubicación colindante o infraestructuras de evacuación comunes. Como recuerda el Tribunal, la fragmentación sólo es admisible cuando existe una verdadera autonomía funcional entre los proyectos, criterio reiteradamente afirmado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de evaluación ambiental. En el supuesto analizado, tal autonomía no concurría, pues las instalaciones configuraban una unidad funcional y territorial.

---

<sup>55</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 10 de marzo de 2023, ROJ: STSJ AND 2526/2023.

Este escrutinio elevado se ha aplicado también en proyectos renovables situados cerca de espacios protegidos o vinculados a valores ambientales sensibles. En estas áreas, la Sala exige una motivación reforzada de la compatibilidad territorial y ambiental, anulando autorizaciones cuando aprecia que la Administración no ha realizado un análisis suficiente o ha incurrido en omisiones relevantes en la evaluación de impactos.

En conjunto, este panorama normativo y jurisprudencial dibuja un modelo autonómico formalmente favorable a las energías renovables, respaldado por instrumentos legales que promueven su implantación, pero acompañado de un nivel de incertidumbre regulatoria intermedio entre el modelo gallego, caracterizado por una elevada judicialización en materia ambiental y el castellanomanchego, definido por una mayor estabilidad interpretativa y menor conflictividad contenciosa. Esta incertidumbre se manifiesta especialmente en proyectos ubicados en zonas ambientales sensibles, donde el TSJA aplica un control más riguroso y no duda en anular autorizaciones por insuficiencia motivadora, fragmentación artificiosa o infracción de los instrumentos de ordenación territorial y ambiental.

#### 4. COMPARACIÓN TRANSVERSAL ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El análisis comparado de la regulación autonómica de las energías renovables en Galicia, Castilla-La Mancha y Andalucía pone de manifiesto que las diferencias territoriales no se explican únicamente por la existencia de marcos normativos distintos, sino, sobre todo, por la forma en que cada Comunidad Autónoma ha utilizado su margen competencial para configurar los procedimientos administrativos, integrar la evaluación ambiental y responder al control judicial.

En el caso de Galicia, la regulación autonómica ha evolucionado hacia un modelo de intervención estructural, en el que la implantación de energías renovables, y en particular de la energía eólica, se concibe como una cuestión inseparable de la ordenación del territorio y de la protección ambiental. La Ley 8/2009, Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia<sup>56</sup>, no se limita a establecer un sistema de autorizaciones, sino que introduce instrumentos propios que condicionan de forma directa la tramitación de los

---

<sup>56</sup> Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental (Diario Oficial de Galicia de 29 de diciembre de 2009), disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ga/l/2009/12/22/8/con>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

proyectos, como la planificación sectorial del recurso eólico y los mecanismos económicos de compensación ambiental. Esta arquitectura normativa genera un sistema en el que la autorización administrativa depende de una articulación compleja de criterios energéticos, territoriales y ambientales.

Este diseño regulatorio ha tenido una consecuencia jurídica relevante: la judicialización sistemática del procedimiento de autorización. La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha establecido un criterio especialmente estricto en materia de evaluación ambiental, exigiendo el análisis de los impactos acumulativos y la consideración conjunta de las infraestructuras de evacuación como parte del proyecto. Las reiteradas anulaciones de autorizaciones por deficiencias en estos aspectos evidencian que, en Galicia, el control judicial opera como una segunda capa de exigencia interpretativa que eleva los estándares exigidos a la Administración autonómica.

Desde una perspectiva comparada, esta situación contrasta claramente con el modelo de Castilla-La Mancha. En esta Comunidad Autónoma, la regulación de las energías renovables se ha orientado prioritariamente a reducir fricciones administrativas y aumentar la previsibilidad del procedimiento. A diferencia de Galicia, Castilla-La Mancha no ha desarrollado una ley sectorial específica de aprovechamiento renovable con planificación propia, sino que ha optado por introducir instrumentos transversales de aceleración administrativa, como la figura de los proyectos prioritarios regulada en la Ley 2/2020<sup>57</sup>.

La lógica subyacente a este modelo es sustancialmente distinta: mientras Galicia incorpora capas adicionales de control para ordenar el territorio y minimizar impactos, Castilla-La Mancha utiliza su margen competencial para coordinar procedimientos y concentrar decisiones administrativas. La declaración de un proyecto como prioritario produce efectos relevantes sobre la tramitación ambiental, territorial y urbanística, reduciendo la dispersión competencial y limitando los posibles focos de paralización procedimental. Esta configuración normativa se refleja en una menor conflictividad judicial, pues la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha tiende a confirmar las autorizaciones administrativas cuando se acredita el cumplimiento formal de los requisitos legales.

---

<sup>57</sup> Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 13 de febrero de 2020), disponible en <https://www.boe.es/eli/es-cm/l/2020/02/07/2/con>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

Andalucía ocupa una posición intermedia entre ambos modelos. Su regulación autonómica combina una retórica normativa favorable a la transición energética reflejada en la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Cambio Climático y Transición Energética<sup>58</sup>, con una estrategia de simplificación administrativa basada en decretos-ley de carácter transversal. Sin embargo, a diferencia de Castilla-La Mancha, esta simplificación no se articula mediante un procedimiento único o preferente claramente delimitado, sino a través de modificaciones dispersas de normas sectoriales, lo que introduce una mayor variabilidad en la aplicación práctica, según el órgano competente y el contexto territorial.

Esta variabilidad se manifiesta especialmente en el ámbito territorial y ambiental. La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía muestra un patrón de control centrado en la compatibilidad de los proyectos con los instrumentos de ordenación y en la motivación de las autorizaciones administrativas, sobre todo en zonas ambientalmente sensibles. Aunque el volumen de litigiosidad es inferior al gallego, el resultado es un entorno regulatorio en el que el riesgo jurídico depende en gran medida de la localización concreta del proyecto y de la solidez técnica del expediente.

Desde un punto de vista estrictamente comparado, puede afirmarse que Galicia, Castilla-La Mancha y Andalucía representan tres formas distintas de ejercer la misma competencia autonómica. Galicia prioriza un enfoque garantista y ambientalmente intensivo, que refuerza la solidez ecológica del sistema, pero incrementa el riesgo contencioso. Castilla-La Mancha orienta su margen normativo hacia la facilitación de proyectos mediante mecanismos de priorización y coordinación administrativa, reduciendo la incertidumbre procedimental. Andalucía, por su parte, apuesta por la simplificación normativa, aunque sin alcanzar un grado de homogeneidad suficiente para eliminar la variabilidad interna en la tramitación.

Estas diferencias tienen un impacto directo sobre la seguridad jurídica y las decisiones de inversión<sup>59</sup>. En Galicia, el principal riesgo no deriva de la falta de claridad normativa, sino de la elevada probabilidad de revisión judicial del expediente, especialmente cuando concurren infraestructuras de evacuación compartidas o afecciones a espacios protegidos. En Castilla-La

---

<sup>58</sup> Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 15 de octubre de 2018), disponible en <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2018/10/08/8/con>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

<sup>59</sup> García Breva, J.; Castro-Gil Amigo, J., “Asimetría de los operadores energéticos y la previsibilidad del riesgo regulatorio”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p.1.

Mancha, el riesgo regulatorio es más previsible y manejable, al concentrarse en el cumplimiento formal del procedimiento. En Andalucía, el riesgo se sitúa en un punto intermedio, condicionado por factores territoriales y por la interpretación administrativa de normas de simplificación de alcance transversal.

En definitiva, la comparación autonómica pone de relieve que el elemento decisivo no es el marco estatal común, sino la configuración autonómica del procedimiento y su interacción con el control judicial. Esta constatación resulta esencial para comprender por qué, dentro de un mismo sistema jurídico, la implantación de energías renovables ofrece resultados territoriales tan dispares, y constituye la base sobre la que se articula el análisis del impacto de la regulación autonómica en la inversión que se desarrolla en el capítulo siguiente.

## **CAPÍTULO IV. IMPACTO DEL MARCO REGULATORIO EN LA INVERSIÓN PRIVADA**

### **1. LA REGULACIÓN COMO VARIABLE DETERMINANTE EN LA DECISIÓN DE INVERSIÓN**

La inversión en proyectos de energías renovables presenta una estructura económica singular que explica su especial sensibilidad frente al entorno regulatorio. Se trata de proyectos caracterizados por una elevada inversión inicial (CAPEX)<sup>60</sup>, en las que la mayor parte de los recursos financieros se desembolsan antes de que la instalación comience a generar ingresos. Una vez en funcionamiento, los costes operativos suelen ser relativamente reducidos, lo que permite proyectar flujos de ingresos estables a largo plazo, especialmente cuando la energía producida se materializa mediante contratos bilaterales de compraventa (PPA) o a través de mecanismos de subasta pública<sup>61</sup>.

Desde la perspectiva financiera, la viabilidad de estos proyectos se analiza a partir de la estimación de los ingresos futuros esperados y del coste del capital necesario para financiarlos.

---

<sup>60</sup> International Renewable Energy Agency (IRENA), *Renewable Power Generation Costs in 2023*, IRENA, Abu Dhabi, 2024, disponible en <https://www.irena.org/Publications/2024/Sep/Renewable-Power-Generation-Costs-in-2023>; (última consulta: 27 de febrero de 2026).

<sup>61</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE de 27 de diciembre de 2013); y Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica (BOE de 4 de noviembre de 2020).

“Para la toma de decisiones de inversión en cualquier actividad económica el análisis del riesgo constituye un aspecto determinante. En sectores como el de la energía, al tratarse de inversiones a largo plazo y de elevada cuantía, los aspectos tecnológicos y financieros se concretan en condiciones y garantías de retorno que dependen en gran medida de la regulación existente.”<sup>62</sup> En este análisis, la estabilidad normativa adquiere una relevancia determinante. Cuanto mayor es la incertidumbre sobre la obtención o mantenimiento de las autorizaciones administrativas, mayor es la rentabilidad exigida por financiadores e inversores para asumir el proyecto. En términos económicos, el riesgo regulatorio<sup>63</sup> se traduce en un incremento de la rentabilidad exigida por los financiadores<sup>64</sup> y, en consecuencia, en un aumento del coste del capital aplicado al proyecto, reduciendo su valor actual esperado.

En el sector de las energías renovables, el riesgo no se concentra únicamente en la evolución del mercado eléctrico, sino de manera especialmente significativa en la fase preoperativa<sup>65</sup>, vinculada a la tramitación administrativa y a la evaluación ambiental. La posibilidad de retrasos, de exigencias técnicas sobrevenidas o de impugnaciones judiciales puede afectar directamente al calendario de ejecución y comprometer hitos esenciales, como los plazos asociados a los permisos de acceso y conexión a la red.

En el contexto español, aunque el régimen económico del mercado eléctrico es común en todo el territorio, una parte sustancial de la incertidumbre regulatoria se origina en el ámbito autonómico. Esta situación se inscribe en un contexto más amplio de intensa actividad normativa en el sector energético, donde la sucesión de reformas legislativas ha sido particularmente significativa en los últimos años<sup>66</sup>. Las diferencias en la duración efectiva de los procedimientos, en la intensidad del control ambiental o en la estabilidad interpretativa de los tribunales generan entornos de riesgo diferenciados. Estas diferencias inciden en la

---

<sup>62</sup> Castro-Gil Amigo, J. y García Breva, J., “Asimetría de los operadores energéticos y la previsibilidad del riesgo regulatorio”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 2.

<sup>63</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), *Acuerdo por el que se establece la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica y de regasificación, transporte y distribución de gas natural*, CNMC, Madrid, 2019, disponible en <https://www.cnmc.es>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

<sup>64</sup> del Guayo Castiella, I., “Riesgo regulatorio y energías renovables”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 23.

<sup>65</sup> Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (BOE de 30 de diciembre de 2020).

<sup>66</sup> Barnés Vázquez, J. y Pérez de Ayala Becerril, L., “Reflexiones sobre los cambios normativos y sus efectos en los particulares”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 1.

percepción de seguridad jurídica y, en consecuencia, en la disposición de los inversores a financiar proyectos en determinados territorios.

La regulación autonómica no constituye, por tanto, un elemento meramente formal del procedimiento administrativo, sino un factor estructural que incide directamente en la configuración económica del proyecto y en su capacidad de alcanzar el cierre financiero.

Desde la perspectiva constitucional, la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 CE admite límites cuando estos responden a finalidades de interés general, como la protección ambiental o la ordenación del territorio. No obstante, tales restricciones deben configurarse de manera proporcionada y razonable, como ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>67</sup>. En consecuencia, la intensidad de las exigencias regulatorias autonómicas no puede evaluarse únicamente desde su legitimidad formal, sino también desde su adecuación y proporcionalidad en relación con los objetivos perseguidos, especialmente cuando inciden directamente en la viabilidad económica del proyecto.

En este sentido, la decisión de inversión no depende exclusivamente de la calidad del recurso eólico o solar disponible, sino también de la previsibilidad institucional del entorno en el que se inserta la instalación.

## 2. TIPOLOGÍA DE RIESGOS REGULATORIOS EN PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES

El impacto del marco regulatorio autonómico sobre la inversión privada no se manifiesta de manera uniforme ni inmediata, sino a través de una serie de riesgos específicos que afectan al proyecto en distintas fases de su desarrollo<sup>68</sup>. Estos riesgos, aunque jurídicamente diferenciables, operan de forma acumulativa y pueden alterar sustancialmente la estructura financiera de la inversión.

Pueden identificarse, a efectos analíticos, al menos cinco categorías principales de riesgo regulatorio: (i) riesgo temporal, (ii) riesgo ambiental, (iii) riesgo contencioso, (iv) riesgo

---

<sup>67</sup> López de la Osa Escribano, P., *op. cit.*, pp. 41; *vid.* STC 127/1994, de 5 de mayo.

<sup>68</sup> Luciano Parejo Alfonso, “Cambio regulatorio, sector eléctrico y estado de necesidad”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, 2015, p. 1.

competencial y (v) riesgo de desajuste procedimental entre autorización y acceso a red, que no operan de forma aislada, sino de manera acumulativa.

En primer lugar, debe destacarse la relevancia del factor temporal. Los proyectos de energías renovables requieren una planificación secuencial en la que cada autorización constituye un presupuesto para la siguiente. Aunque la normativa establece plazos máximos para la resolución de procedimientos, sin perjuicio de la obligación legal de resolver en plazo impuesta por la legislación básica de procedimiento administrativo, la realidad administrativa muestra una variabilidad significativa en su duración efectiva<sup>69</sup>. La acumulación de informes sectoriales, la solicitud de subsanaciones técnicas o la necesidad de integrar modificaciones derivadas de la evaluación ambiental pueden prolongar la tramitación más allá de lo inicialmente previsto.

Desde una perspectiva financiera, esta incertidumbre temporal no es neutra. Durante la fase preoperativa, el promotor soporta costes financieros asociados a la inversión comprometida, así como gastos técnicos y administrativos sin generación de ingresos. El retraso en la obtención de autorizaciones no solo difiere el inicio de la explotación, sino que puede comprometer hitos temporales vinculados a los permisos de acceso y conexión, cuyo incumplimiento puede determinar su caducidad automática<sup>70</sup>. En este sentido, la duración imprevisible del procedimiento incrementa el riesgo percibido por financiadores e inversores, afectando a la estructura del proyecto incluso antes de su construcción. La literatura especializada ha subrayado que la estabilidad normativa y la previsibilidad de los incentivos regulatorios constituyen factores determinantes para reducir la incertidumbre regulatoria y facilitar la financiación de proyectos energéticos<sup>71</sup>.

Junto al riesgo temporal, la dimensión ambiental ocupa una posición central. La declaración de impacto ambiental constituye un elemento estructural del procedimiento y su resultado condiciona decisivamente la viabilidad del proyecto. La intensidad con la que se aplican los criterios de evaluación, especialmente en relación con impactos acumulativos, afecciones a la

---

<sup>69</sup> *Vid.* arts. 21 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre de 2015).

<sup>70</sup> Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (BOE de 30 de diciembre de 2020).

<sup>71</sup> Castro-Gil Amigo, J. y García Breva, J., “Asimetría de los operadores energéticos y la previsibilidad del riesgo regulatorio”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 10.

Red Natura 2000 o integración paisajística, puede variar en función del territorio y la interpretación administrativa o judicial predominante en cada Comunidad Autónoma, en particular en lo relativo a la exigencia de evaluación conjunta de infraestructuras funcionalmente vinculadas y al alcance del análisis de efectos acumulativos entre proyectos próximos<sup>72</sup>.

Este riesgo no se limita a la eventual denegación de la autorización. En numerosos supuestos, la viabilidad formal del proyecto queda supeditada a la incorporación de medidas correctoras, compensaciones ambientales o modificaciones técnicas que alteran el diseño inicial y aumentan los costes de inversión. Desde el punto de vista económico, cada exigencia adicional incide en el presupuesto total y, por tanto, en la tasa de retorno esperada. La clave no reside en la existencia de controles ambientales rigurosos, plenamente legítimos en un Estado social y democrático de Derecho, sino en su aplicación coherente, previsible y proporcional, de modo que permitan compatibilizar protección ambiental y estabilidad económica.

A estos factores se añade el riesgo contencioso, especialmente relevante en aquellos territorios donde existe una elevada judicialización de los proyectos energéticos. La experiencia reciente del sector energético español muestra que los cambios regulatorios pueden generar conflictos jurídicos prolongados y litigios tanto en el ámbito interno como internacional cuando los inversores consideran afectadas sus expectativas económicas<sup>73</sup>. La posibilidad de que terceros legitimados impugnen las autorizaciones administrativas introduce un elemento de incertidumbre *ex post* que puede extenderse durante varios años.

La eventual anulación judicial de una autorización, incluso tras haberse iniciado la construcción o la explotación, supone un escenario de máxima inestabilidad para la inversión, al comprometer la firmeza de actos administrativos que habían sido considerados habilitantes para la ejecución del proyecto<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de diciembre de 2015 (RJ 2015/5400) y de 18 de mayo de 2020, relativas a la necesidad de valorar de forma conjunta los efectos acumulativos de proyectos funcionalmente vinculados.

<sup>73</sup> Castro-Gil Amigo, J. y García Breva, J., “Asimetría de los operadores energéticos y la previsibilidad del riesgo regulatorio”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 7.

<sup>74</sup> Sobre la posibilidad de anulación judicial de autorizaciones administrativas por vicios en la evaluación ambiental, *vid.* Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de diciembre de 2015 (RJ 2015/5400) y de 18 de mayo de 2020.

La relevancia financiera de este riesgo radica en su impacto sobre la denominada bancabilidad del proyecto, entendida como la capacidad de este para obtener financiación en condiciones razonables. Las entidades financiadoras analizan no solo la rentabilidad esperada, sino también la estabilidad jurídica de las autorizaciones obtenidas. En este sentido, la doctrina ha señalado que los cambios regulatorios continuos en el régimen aplicable al sector energético pueden producir un efecto claramente desincentivador sobre la inversión privada<sup>75</sup>.

Asimismo, deben considerarse los riesgos derivados de la delimitación competencial y de la configuración técnica del proyecto. La proximidad a los umbrales que determinan la competencia estatal o autonómica, así como la eventual fragmentación de instalaciones, han sido objeto de controversia judicial en diversos territorios. La necesidad de reconfigurar el proyecto para ajustarse a criterios competenciales o para responder a reproches de fragmentación puede alterar significativamente su planificación inicial. Este riesgo no constituye una hipótesis meramente teórica. Como ha evidenciado el recurso de inconstitucionalidad núm. 6810-2025 interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 5/2024 de Galicia en materia de repotenciación eólica<sup>76</sup>, la delimitación competencial en el ámbito energético puede activar mecanismos de control constitucional que introducen una suspensión automática de la norma autonómica conforme al artículo 161.2 CE. Aunque tales conflictos forman parte del funcionamiento ordinario del sistema constitucional, su impacto práctico sobre proyectos en curso puede incrementar la percepción de incertidumbre regulatoria en el territorio afectado.

Finalmente, la interacción entre los procedimientos autonómicos y los plazos rígidos establecidos por la normativa estatal en materia de acceso y conexión constituye un punto crítico del ciclo regulatorio del proyecto. Los permisos de acceso y conexión están sometidos a hitos temporales estrictos cuya inobservancia puede determinar su pérdida automática. Cuando los retrasos en la tramitación administrativa autonómica impiden cumplir dichos hitos, el proyecto puede quedar frustrado pese a haber superado otras fases del procedimiento. Este desajuste entre tiempos administrativos y exigencias regulatorias estatales constituye uno de los elementos más sensibles desde el punto de vista financiero.

---

<sup>75</sup> Castro-Gil Amigo, J. y García Breva, J., “Asimetría de los operadores energéticos y la previsibilidad del riesgo regulatorio”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 9.

<sup>76</sup> Providencia del Tribunal Constitucional de 27 de enero de 2026, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 6810-2025 (BOE de 4 de febrero de 2026), con suspensión ex art. 161.2 CE.

Estos riesgos no operan de manera aislada, sino que pueden reforzarse mutuamente. Un retraso temporal puede activar la pérdida de permisos de acceso; una interpretación ambiental más exigente puede desembocar en litigiosidad; y la incertidumbre competencial puede amplificar el riesgo contencioso. El efecto acumulativo de estos factores configura un perfil de riesgo territorial diferenciado.

En conjunto, estos riesgos configuran un entramado complejo que condiciona la percepción de estabilidad regulatoria en cada Comunidad Autónoma. No se trata únicamente de la existencia formal de normas más o menos exigentes, sino de la coherencia en su aplicación, de la coherencia interpretativa de los tribunales y de la coordinación efectiva entre niveles administrativos. Como ha señalado la doctrina, la regulación del sector eléctrico debe buscar un equilibrio entre la necesaria intervención pública en un sector estratégico y la garantía de seguridad jurídica para los operadores económicos que realizan inversiones a largo plazo<sup>77</sup>. La distinta intensidad con la que estos riesgos se manifiestan en cada territorio explica, en buena medida, las diferencias en la atracción de inversión privada que se analizarán a continuación.

### 3. EVALUACIÓN COMPARADA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA AUTONÓMICA Y SU IMPACTO EN LA INVERSIÓN

La identificación de los riesgos regulatorios permite avanzar hacia una evaluación comparada de la seguridad jurídica ofrecida por cada Comunidad Autónoma y de su incidencia en la atracción de inversión privada. La seguridad jurídica, entendida no solo como existencia formal de normas claras, sino como previsibilidad en su aplicación y estabilidad en su interpretación judicial, constituye un factor determinante en la decisión de localización territorial de los proyectos de energías renovables. En este sentido, se ha señalado que “la confianza es el fundamento de la convivencia humana y, por tanto, del Derecho, por lo que la confiabilidad del ordenamiento jurídico constituye condición del orden constitucional”<sup>78</sup>.

En el caso de Galicia, el análisis efectuado en el capítulo anterior revela un entorno caracterizado por una elevada intensidad del control ambiental y por una significativa

---

<sup>77</sup> Martín Pallín, J. A., “Seguridad jurídica en el sector eléctrico”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 3.

<sup>78</sup> Parejo Alfonso, L., “Cambio regulatorio, sector eléctrico y estado de necesidad”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 1.

judicialización de los proyectos eólicos. La exigencia de evaluación conjunta de instalaciones de generación y líneas de evacuación, el reforzamiento del análisis de impactos acumulativos y las anulaciones judiciales de autorizaciones previamente concedidas configuran un escenario en el que el riesgo contencioso adquiere una relevancia especial. Desde el punto de vista del inversor, este contexto no implica necesariamente la imposibilidad de desarrollar proyectos, pero sí introduce un componente de incertidumbre *ex post* que puede afectar a la estructuración financiera.

La mayor exposición a impugnaciones contencioso-administrativas y la eventual revisión judicial incrementan la prima de riesgo percibida y pueden influir en la valoración del proyecto, especialmente en fases previas al cierre financiero. La reiteración de anulaciones judiciales, aun cuando respondan a exigencias de legalidad estricta, puede generar un efecto sistémico sobre la percepción de estabilidad institucional, elemento central en la evaluación del riesgo regulatorio por parte de financiadores internacionales.

Castilla-La Mancha presenta, por contraste, un entorno regulatorio más estable y previsible. La ausencia de una litigiosidad significativa en materia de autorizaciones renovables y la consolidación de una práctica administrativa orientada a la coordinación y agilización procedimental reducen la intensidad del riesgo contencioso y del riesgo temporal. La utilización de instrumentos como la declaración de proyectos prioritarios contribuye a concentrar trámites y a acotar la duración de los procedimientos, lo que refuerza la previsibilidad para los promotores. Desde una perspectiva financiera, este marco reduce la percepción de riesgo regulatorio y facilita la estructuración financiera, al disminuir la incertidumbre asociada a la obtención y mantenimiento de autorizaciones.

Andalucía se sitúa en una posición intermedia. Aunque su normativa incorpora mecanismos de simplificación administrativa y promueve formalmente el despliegue de energías renovables, la práctica demuestra que el riesgo ambiental y territorial puede adquirir una intensidad considerable en determinadas zonas. La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, particularmente en materia de fragmentación de proyectos y compatibilidad urbanística, ha reforzado el escrutinio sobre la correcta configuración técnica de las instalaciones. Ello no supone necesariamente una elevada tasa de anulaciones generalizada, pero sí exige a los promotores una planificación especialmente cuidadosa y una mayor robustez técnica en la estructuración del expediente.

Desde una perspectiva comparada, puede afirmarse que la diferencia esencial entre las Comunidades analizadas no reside únicamente en el contenido formal de sus normas, sino en la interacción entre práctica administrativa y control judicial. En Galicia, la intensidad del control jurisdiccional eleva el riesgo contencioso y condiciona la percepción de estabilidad a largo plazo. En Castilla-La Mancha, la coherencia entre actuación administrativa y respaldo judicial consolida un entorno de mayor previsibilidad. En Andalucía, la variabilidad territorial y el escrutinio en supuestos específicos generan un nivel de riesgo moderado, pero no uniforme.

Esta diferenciación tiene consecuencias directas sobre la asignación territorial de capital. Cuando los proyectos compiten por financiación en un mercado en el que los recursos son limitados, la percepción de estabilidad regulatoria se convierte en un criterio de selección relevante. Aunque factores técnicos como el recurso solar o eólico continúan siendo determinantes, la dimensión regulatoria puede inclinar la balanza entre territorios con condiciones naturales similares.

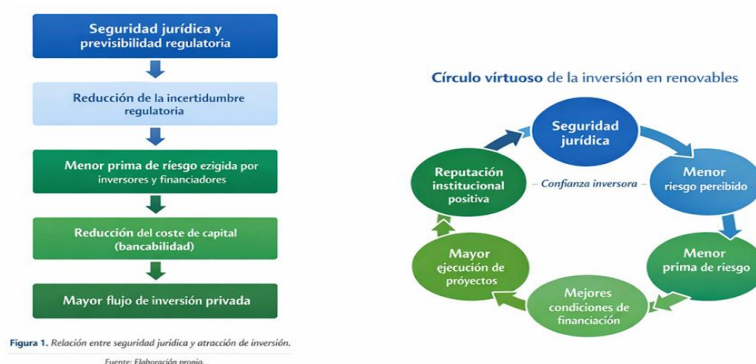
En definitiva, la seguridad jurídica autonómica no constituye un concepto abstracto, sino un elemento con incidencia económica real. La distinta intensidad de los riesgos temporal, ambiental y contencioso en cada Comunidad Autónoma configura entornos de inversión diferenciados dentro de un mismo sistema jurídico estatal. Esta heterogeneidad explica, en parte, la concentración desigual de proyectos y la distinta velocidad de implantación observada en los territorios analizados, cuestión que adquiere especial relevancia en el contexto de los objetivos europeos de aceleración de la transición energética.

#### 4. IMPACTO MACROECONÓMICO Y COMPETENCIA REGULATORIA ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La distinta intensidad de los riesgos regulatorios identificados no solo afecta a la viabilidad individual de cada proyecto, sino que produce efectos agregados sobre la distribución territorial de la inversión en energías renovables. En un contexto en el que los promotores pueden elegir entre diversas localizaciones con recursos naturales similares, la estabilidad y previsibilidad del entorno regulatorio se convierten en un factor competitivo entre Comunidades Autónomas.

Desde una perspectiva macroeconómica, la implantación de proyectos renovables genera efectos multiplicadores relevantes: creación de empleo directo e indirecto, dinamización del tejido industrial local, incremento de ingresos fiscales y atracción de inversión complementaria en infraestructuras energéticas. En consecuencia, el marco regulatorio autonómico no solo incide en la rentabilidad privada del proyecto, sino también en el posicionamiento económico del territorio.

Cuando el entorno regulatorio se percibe como estable y previsible, los proyectos alcanzan con mayor facilidad el cierre financiero y se ejecutan dentro de los plazos previstos. Ello permite consolidar una reputación institucional favorable que, a su vez, reduce la percepción de riesgo para futuros inversores. Se genera así un círculo virtuoso: mayor seguridad jurídica → menor prima de riesgo → mayor flujo de inversión → consolidación del sector en el territorio. Este mecanismo puede representarse esquemáticamente de la siguiente forma:



**Figura 2.** Imagen generada con inteligencia artificial (ChatGPT, OpenAI, 2026).

Por el contrario, un contexto caracterizado por elevada litigiosidad, revisiones judiciales frecuentes o cambios interpretativos significativos puede producir un efecto reputacional adverso. Aunque los proyectos sigan siendo técnicamente viables, la percepción de incertidumbre puede desviar inversiones hacia otros territorios considerados más previsibles. Este fenómeno no implica necesariamente una “huida” masiva de capital, pero sí puede influir en la priorización interna de proyectos por parte de grandes operadores y fondos de infraestructuras.

En este contexto puede hablarse de una cierta competencia regulatoria interterritorial dentro del propio Estado. Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación territorial, medio ambiente y procedimiento administrativo, configuran modelos regulatorios con perfiles distintos. Estas decisiones no son jurídicamente neutras desde el punto de vista económico. Un modelo especialmente garantista puede reforzar la

protección ambiental y la legitimidad social de los proyectos, pero también puede incrementar la percepción de riesgo entre los financiadores. Por el contrario, modelos más orientados a la simplificación procedimental pueden facilitar la atracción de inversión, siempre que mantengan niveles adecuados de protección ambiental.

La tensión entre aceleración de la transición energética y preservación de garantías territoriales se sitúa, por tanto, en el centro de esta competencia regulatoria. Los objetivos europeos de incremento de la capacidad renovable exigen rapidez y eficiencia procedimental, mientras que la protección ambiental y la ordenación del territorio demandan análisis rigurosos y controles efectivos. La forma en que cada Comunidad Autónoma equilibra estos intereses condiciona su capacidad para atraer inversión privada sin comprometer la sostenibilidad del desarrollo energético. Esta competencia regulatoria no puede entenderse como una carrera hacia la desregulación, sino como la búsqueda de un equilibrio eficiente entre garantías jurídicas, protección ambiental y atracción de inversión.

En definitiva, la heterogeneidad regulatoria existente en España genera un mapa de riesgo diferenciado que influye en la asignación territorial del capital. La regulación autonómica, lejos de ser un elemento meramente administrativo, actúa como un determinante estructural del posicionamiento económico de cada territorio en el proceso de transición energética, dentro del mercado nacional de inversión en infraestructuras energéticas. Esta constatación refuerza la necesidad de reflexionar, en el capítulo siguiente, sobre posibles mecanismos de mejora y armonización que permitan compatibilizar seguridad jurídica, protección ambiental y eficacia en la captación de inversión.

## **CAPÍTULO V: PROPUESTAS DE MEJORA NORMATIVA**

### **1. DIAGNÓSTICO ESTRUCTURAL DEL MODELO REGULATORIO VIGENTE**

El análisis desarrollado en los capítulos anteriores permite afirmar que el modelo español de implantación de energías renovables atraviesa una fase de tensión estructural. Desde la teoría general de la regulación, se ha señalado que la intervención normativa del Estado no solo restringe determinadas actividades económicas, sino que también organiza y facilita el funcionamiento de mercados complejos, especialmente en sectores estratégicos fuertemente

regulados como el energético<sup>79</sup>. De un lado, los compromisos europeos de descarbonización y los objetivos vinculantes de incremento de la capacidad renovable exigen una aceleración significativa del ritmo de autorización y ejecución de nuevas instalaciones. De otro, el marco autonómico de evaluación y autorización se ha caracterizado en los últimos años por una creciente sofisticación técnica, un reforzamiento de los estándares ambientales y una intensificación del control jurisdiccional.

Esta combinación ha configurado un escenario en el que la incertidumbre regulatoria no deriva necesariamente de la existencia de exigencias ambientales elevadas, plenamente coherentes con el artículo 45 CE<sup>80</sup> y con el principio de desarrollo sostenible, sino de la falta de previsibilidad respecto de su aplicación concreta y de su eventual revisión judicial. La judicialización observada en determinadas Comunidades Autónomas, la anulación *ex post* de autorizaciones concedidas conforme a la práctica administrativa vigente y la fragmentación competencial en la tramitación de proyectos han consolidado un entorno en el que el riesgo regulatorio adquiere una relevancia determinante en la estructuración financiera de las inversiones.

En este contexto, la tensión no se sitúa entre protección ambiental y desarrollo energético, sino entre complejidad procedimental y previsibilidad institucional. La coherencia del ordenamiento constituye, en efecto, una condición esencial del Estado de Derecho, en la medida en que la confianza generada por el Derecho permite a los operadores económicos orientar racionalmente sus decisiones y planificar sus actuaciones futuras<sup>81</sup>. El problema no radica en la existencia de controles rigurosos, consustanciales a un Estado de Derecho ambientalmente comprometido, sino en la ausencia de mecanismos que garanticen coherencia interna del procedimiento, estabilidad interpretativa y claridad *ex ante* en los criterios aplicables.

La cuestión central no es, por tanto, si deben mantenerse estándares ambientales exigentes, sino cómo articularlos de manera sistemática, coordinada y previsible, de forma que resulten compatibles con la estabilidad económica del sistema y con la seguridad jurídica exigida por

---

<sup>79</sup> Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M., *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 12.

<sup>80</sup> Art. 45 CE.

<sup>81</sup> Parejo Alfonso, L., “Cambio regulatorio, sector eléctrico y estado de necesidad”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 2.

el artículo 9.3 CE<sup>82</sup>. En este sentido, parte de la doctrina ha subrayado la necesidad de que las reformas regulatorias incorporen mecanismos de evaluación previa de sus efectos jurídicos y económicos sobre los operadores del sector, con el fin de evitar disfunciones regulatorias y costes innecesarios para la inversión privada<sup>83</sup>. Las propuestas que se desarrollan a continuación se orientan precisamente a resolver esta tensión estructural sin alterar el núcleo competencial del modelo autonómico ni erosionar las garantías ambientales que lo legitiman.

## 2. ENFOQUE METODOLÓGICO DE PROPUESTAS DE REFORMA

Las propuestas de mejora normativa que se formulan en el presente capítulo parten de una premisa esencial: la heterogeneidad regulatoria autonómica no constituye, en sí misma, una disfunción jurídica, sino una manifestación legítima del modelo constitucional de distribución de competencias. El pluralismo territorial en materia ambiental y energética forma parte del diseño constitucional y responde a la diversidad geográfica, ecológica y socioeconómica del Estado.

En consecuencia, el objetivo de las reformas propuestas no es promover una recentralización encubierta ni una homogeneización absoluta del sistema, sino identificar instrumentos que permitan reducir la incertidumbre regulatoria estructural sin desnaturalizar el margen autonómico ni debilitar el nivel de protección ambiental alcanzado.

El enfoque adoptado se articula sobre tres criterios rectores. En primer lugar, el respeto al marco constitucional de competencias, particularmente a lo dispuesto en los artículos 149.1. 13ª y 149.1. 23ª CE<sup>84</sup>, así como a la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la legislación básica en materia económica y ambiental. Las propuestas se diseñan de modo que puedan encuadrarse dentro de las competencias estatales de establecimiento de bases, sin invadir la potestad autonómica de desarrollo normativo y ejecución.

En segundo lugar, la compatibilidad con los objetivos europeos de aceleración de la transición energética, especialmente con las exigencias de simplificación procedimental y reducción de

---

<sup>82</sup> Art. 9.3 CE.

<sup>83</sup> Barnés Vázquez, J. y Pérez de Ayala Becerril, L., “Reflexiones sobre los cambios normativos y sus efectos en los particulares”, en *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 4.

<sup>84</sup> Arts. 149.1. 13ª y 149.1. 23ª CE.

plazos derivadas de la Directiva (UE) 2018/2001<sup>85</sup> y del Reglamento (UE) 2022/2577<sup>86</sup>. El marco europeo no impone una uniformización absoluta, pero sí demanda eficacia, proporcionalidad y previsibilidad en los procedimientos de autorización.

En tercer lugar, la consideración de la seguridad jurídica como principio estructural del ordenamiento (art. 9.3 CE) con incidencia económica directa. En un sector intensivo en capital, con horizontes de inversión prolongados y fuerte dependencia del cierre financiero, la previsibilidad normativa y la estabilidad interpretativa no constituyen meros valores formales, sino condiciones materiales para la viabilidad de los proyectos.

Desde esta perspectiva, las reformas propuestas no pretenden reducir el nivel de tutela ambiental ni limitar el control judicial, sino mejorar la coherencia interna del procedimiento administrativo, reforzar la previsibilidad institucional y minimizar los riesgos estructurales que afectan a la viabilidad financiera de los proyectos. Se trata, en definitiva, de avanzar hacia un modelo regulatorio multinivel capaz de compatibilizar tres exigencias concurrentes: transición energética efectiva, protección ambiental rigurosa y estabilidad jurídica sostenible.

### 3. INTEGRACIÓN ESTRUCTURAL DE GENERACIÓN Y EVACUACIÓN: REFORMA DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL PARA PREVENIR ANULACIONES JUDICIALES

Uno de los factores que mayor impacto ha tenido en la generación de inseguridad jurídica en el ámbito de las energías renovables es la fragmentación funcional del análisis ambiental entre la instalación de generación y sus infraestructuras de evacuación. La experiencia jurisprudencial reciente, particularmente en el ámbito gallego, ha puesto de manifiesto que la tramitación separada de estos elementos puede dar lugar a la anulación judicial de los proyectos por insuficiente consideración de los impactos acumulativos y combinados derivados del proyecto en su conjunto.

---

<sup>85</sup> Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE de 21 de diciembre de 2018).

<sup>86</sup> Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de las energías renovables (DOUE de 29 de diciembre de 2022).

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental<sup>87</sup>, en sus artículos 5, 7 y 35, establece la obligación de someter a evaluación ambiental los proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, incorporando el principio de análisis global de los impactos. Sin embargo, la práctica administrativa ha permitido, en determinados supuestos, tramitar de manera diferenciada la instalación de generación y la línea de evacuación, especialmente cuando concurren distintos umbrales competenciales o cuando intervienen administraciones diferentes.

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha reaccionado frente a los supuestos de fragmentación artificial de proyectos cuando aprecia la existencia de una unidad funcional o económica entre distintas infraestructuras. El Tribunal Supremo ha señalado que la evaluación ambiental debe realizarse atendiendo al proyecto en su conjunto, evitando divisiones artificiosas destinadas a eludir controles ambientales más rigurosos. En este sentido, la doctrina jurisprudencial ha destacado que la evaluación de impacto ambiental debe considerar los efectos acumulativos y sinérgicos derivados del proyecto global, incluso cuando sus distintos elementos se tramiten formalmente mediante procedimientos administrativos diferenciados<sup>88</sup>.

Desde una perspectiva de seguridad jurídica, el problema no radica únicamente en la severidad del control judicial, sino en la falta de previsibilidad *ex ante* respecto del nivel de integración exigido en la evaluación ambiental. La ausencia de una regla clara que imponga la consideración conjunta de generación y evacuación en todos los supuestos funcionalmente vinculados genera un riesgo estructural de impugnación, incluso cuando el promotor ha actuado conforme a la práctica administrativa vigente en el momento de la autorización.

En este contexto, se propone una reforma puntual de la Ley 21/2013 que incorpore expresamente el principio de unidad funcional del proyecto energético. Dicha reforma podría articularse mediante la introducción de un precepto que establezca que, cuando la instalación de generación y la infraestructura de evacuación constituyan una unidad técnica y económica

---

<sup>87</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (BOE de 11 de diciembre de 2013), arts. 5, 7 y 35.

<sup>88</sup> Véanse, entre otras, las siguientes resoluciones:

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 22 de mayo de 2015, recurso de casación núm. 1933/2013.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 de abril de 2016, recurso de casación núm. 3566/2014.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 15 de marzo de 2017, recurso de casación núm. 1217/2015.

destinada a la incorporación de energía a la red, la evaluación ambiental deberá realizarse de forma conjunta y coordinada, con independencia de la distribución competencial interna.

Esta modificación no alteraría el reparto constitucional de competencias, pues no desplazaría la titularidad de la potestad autorizadora, sino que fijaría una base común procedimental al amparo del artículo 149.1. 23ª CE<sup>89</sup>, que atribuye al Estado la competencia para establecer legislación básica sobre protección del medio ambiente. La doctrina constitucional ha admitido reiteradamente que el Estado puede establecer estándares mínimos de evaluación cuando ello resulte necesario para garantizar un nivel homogéneo de protección ambiental y evitar distorsiones territoriales.

La reforma propuesta produciría un doble efecto positivo. En primer lugar, reforzaría la solidez técnica de las declaraciones de impacto ambiental, al integrar desde el inicio la totalidad de los efectos asociados al proyecto. En segundo lugar, reduciría significativamente el riesgo contencioso derivado de alegaciones relativas a la fragmentación o insuficiencia del análisis acumulativo, lo que contribuiría a estabilizar el entorno regulatorio.

Desde el punto de vista económico, la previsibilidad *ex ante* de los criterios de evaluación resulta más relevante que la eventual severidad del control. Los inversores pueden internalizar exigencias ambientales estrictas si estas son claras y uniformes; lo que genera mayor incertidumbre es la posibilidad de que un proyecto autorizado conforme a la práctica administrativa vigente sea anulado años después por una interpretación judicial más exigente.

En consecuencia, la integración estructural de generación y evacuación no debe entenderse como una restricción adicional al desarrollo de energías renovables, sino como un mecanismo preventivo orientado a consolidar la validez jurídica de las autorizaciones y a reforzar la confianza inversora en el sistema.

#### 4. ARMONIZACIÓN BÁSICA Y ESTANDARIZACIÓN TÉCNICA: HACIA UN MODELO COMÚN DE EVALUACIÓN AMBIENTAL PREVISIBLE

---

<sup>89</sup> Art. 149.1. 23ª CE.

Uno de los factores que mayor incidencia ha tenido en la generación de inseguridad jurídica en el ámbito de las energías renovables es la fragmentación funcional del análisis ambiental entre la instalación de generación y sus infraestructuras de evacuación. La experiencia jurisprudencial reciente, particularmente visible en el ámbito gallego, ha puesto de manifiesto que la separación formal de estos elementos puede desembocar en anulaciones judiciales por insuficiente consideración de los impactos acumulativos y sinérgicos del proyecto en su conjunto.

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental<sup>90</sup>, establece la obligación de someter a evaluación ambiental aquellos proyectos susceptibles de producir efectos significativos sobre el medio ambiente. De esta previsión se desprende el principio de análisis global e integrado de los impactos, estrechamente vinculado con los principios estructurales del Derecho ambiental (prevención, cautela y no regresión) y que exige evitar aproximaciones fragmentarias al proyecto.

Sin embargo, en la práctica administrativa se ha admitido en determinados supuestos la tramitación diferenciada de la instalación de generación y de la línea de evacuación, especialmente cuando concurren distintos umbrales competenciales o intervienen administraciones distintas. Aunque esta separación puede responder a razones organizativas legítimas, resulta problemática cuando desdibuja la unidad técnica y económica del proyecto y dificulta una valoración integral de sus efectos sobre el territorio.

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha reaccionado frente a estas situaciones cuando aprecia la existencia de una auténtica unidad funcional del proyecto. Tanto el Tribunal Supremo como diversos Tribunales Superiores de Justicia han señalado que la fragmentación artificiosa, esto es, aquella que responde a una lógica formal desvinculada de la realidad técnica, vulnera el principio de evaluación integral y puede comprometer la validez de la autorización. En particular, la exigencia de valorar los efectos acumulativos y sinérgicos se ha consolidado como un estándar interpretativo del Derecho ambiental.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, el problema no radica únicamente en la intensidad del control judicial, sino en la falta de previsibilidad *ex ante* respecto del nivel de integración exigido. La ausencia de una regla expresa que imponga la consideración conjunta de generación

---

<sup>90</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (BOE de 11 de diciembre de 2013).

y evacuación cuando exista unidad funcional genera un riesgo estructural de impugnación, incluso cuando el promotor ha seguido la práctica administrativa vigente en el momento de la autorización.

En este contexto, resulta conveniente incorporar de forma expresa en la Ley 21/2013 el principio de unidad funcional del proyecto energético. Una reforma en este sentido podría establecer que, cuando la instalación de generación y la infraestructura de evacuación constituyan una unidad técnica y económica orientada a la incorporación efectiva de energía a la red, la evaluación ambiental deberá realizarse de forma conjunta y coordinada, con independencia de la distribución competencial entre administraciones.

Esta previsión no alteraría el reparto constitucional de competencias, ya que se limitaría a fijar una base procedimental común al amparo del artículo 149.1. 23ª CE<sup>91</sup>, que atribuye al Estado la competencia para dictar legislación básica en materia de protección del medio ambiente. La integración estructural del análisis ambiental permitiría mejorar la calidad técnica de las evaluaciones, reducir el riesgo contencioso derivado de alegaciones de fragmentación y reforzar la previsibilidad del marco regulatorio.

## 5. INCORPORACIÓN DE LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO PRINCIPIO RECTOR EN LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La transición energética se ha consolidado como una política pública estructural del Estado contemporáneo, impulsada por compromisos internacionales, objetivos europeos vinculantes y estrategias nacionales de planificación como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima<sup>92</sup>. Sin embargo, el desarrollo normativo autonómico en esta materia ha tendido a centrarse prioritariamente en metas ambientales, territoriales y climáticas, sin incorporar de forma expresa la dimensión de seguridad jurídica como elemento estructural del sistema regulatorio energético.

Esta omisión no supone una vulneración directa del ordenamiento, dado que la seguridad jurídica se encuentra consagrada con carácter general en el artículo 9.3 CE<sup>93</sup>. No obstante, la

---

<sup>91</sup> Art. 149.1. 23ª CE.

<sup>92</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)*, Gobierno de España, Madrid, 2020, disponible en <https://www.miteco.gob.es>; (última consulta: 11 de febrero de 2026).

<sup>93</sup> Art. 9.3 CE.

especial complejidad técnica del sector energético, su elevada intensidad de capital y la prolongada duración de los ciclos de inversión justifican la conveniencia de dotar a este principio de una explicitación normativa específica en el ámbito energético.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la seguridad jurídica no se agota en la mera claridad formal de las normas, sino que exige estabilidad razonable del marco regulatorio, previsibilidad en su aplicación y coherencia en la actuación administrativa. En sectores estratégicos y altamente regulados, esta dimensión adquiere una relevancia particular, ya que la incertidumbre normativa puede traducirse en efectos económicos significativos y afectar a la viabilidad de los proyectos.

Desde esta perspectiva, se propone que las Comunidades Autónomas incorporen expresamente en sus leyes de cambio climático y transición energética una cláusula de seguridad jurídica energética que reconozca este principio como criterio rector de la actuación administrativa en el ámbito de las energías renovables. Dicha cláusula podría traducirse en obligaciones normativas concretas, entre las que cabe destacar:

- La exigencia de motivación reforzada cuando se impongan restricciones territoriales adicionales a las previstas en la normativa básica estatal.
- La obligación de realizar evaluaciones de impacto regulatorio *ex ante* cuando se introduzcan modificaciones normativas que afecten a proyectos en tramitación o a regímenes jurídicos consolidados.
- El reconocimiento del principio de confianza legítima respecto de criterios administrativos consolidados, evitando cambios interpretativos abruptos sin la previsión de periodos transitorios razonables.

Esta propuesta encuentra fundamento no solo en el artículo 9.3 CE<sup>94</sup>, sino también en el artículo 38 CE<sup>95</sup>, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. La protección del medio ambiente (art. 45 CE) y la ordenación del territorio constituyen límites legítimos a la actividad económica, pero su ejercicio debe articularse de manera compatible con la previsibilidad normativa y con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

---

<sup>94</sup> Art. 9.3 CE.

<sup>95</sup> Art. 38 CE.

Asimismo, el Reglamento (UE) 2022/2577<sup>96</sup> ha introducido la consideración de los proyectos de energías renovables como de interés público superior, reforzando su posición en la ponderación entre intereses concurrentes. Esta previsión no elimina la necesidad de evaluación ambiental rigurosa, pero sí subraya la obligación de los Estados miembros de evitar obstáculos desproporcionados o incertidumbres estructurales que dificulten el cumplimiento de los objetivos de transición energética.

Desde una perspectiva económica, la explicitación normativa de la seguridad jurídica energética contribuye a estabilizar las expectativas inversoras. La claridad en los criterios de actuación administrativa, la previsión de mecanismos de transición ante cambios regulatorios y la exigencia de motivación reforzada reducen la percepción de riesgo arbitrario y favorecen la planificación financiera a largo plazo. En consecuencia, la incorporación expresa de este principio permitiría reforzar simultáneamente la protección ambiental, la coherencia institucional y la confianza inversora en el marco regulatorio de la transición energética.

## CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo del presente trabajo confirma que la heterogeneidad normativa autonómica en materia de energías renovables no constituye una anomalía del sistema jurídico español, sino una consecuencia inherente al modelo constitucional de distribución de competencias. Sin embargo, dicha diversidad no es jurídicamente neutra desde el punto de vista económico. Las diferencias en la intensidad del control ambiental, en la duración efectiva de los procedimientos administrativos y en la estabilidad interpretativa de los tribunales generan entornos regulatorios diferenciados que inciden directamente en la percepción de seguridad jurídica por parte de los operadores.

El estudio comparado de Galicia, Castilla-La Mancha y Andalucía ha puesto de relieve la existencia de modelos regulatorios con perfiles claramente diferenciados. En algunos territorios, la elevada judicialización y el reforzamiento jurisprudencial del principio de evaluación ambiental integral han incrementado el riesgo contencioso; en otros, la coordinación procedimental y la menor conflictividad judicial han favorecido un entorno más previsible para el desarrollo de proyectos. Esta diversidad demuestra que la autonomía

---

<sup>96</sup> Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (DOUE de 29 de diciembre de 2022).

normativa puede operar tanto como mecanismo legítimo de adaptación territorial como factor generador de incertidumbre estructural cuando la previsibilidad institucional resulta limitada.

Desde la perspectiva jurídico-financiera adoptada en este trabajo, el elemento determinante no es la severidad de los estándares ambientales, sino la claridad y consistencia normativa en su aplicación. Los inversores pueden internalizar exigencias regulatorias rigurosas siempre que estas sean conocidas *ex ante* y aplicadas de forma coherente. Por el contrario, la posibilidad de anulaciones judiciales *ex post* o de cambios interpretativos significativos afecta directamente a la prima de riesgo y a la viabilidad de financiación de los proyectos, alterando la asignación territorial del capital dentro del sistema energético español.

En este contexto, se ha constatado que los principales riesgos regulatorios autonómicos, temporal, ambiental, contencioso y competencial, inciden materialmente en la decisión de inversión. La previsibilidad del procedimiento administrativo, la correcta integración de las infraestructuras de generación y evacuación en la evaluación ambiental y la coherencia entre actuación administrativa y control judicial se configuran como variables estructurales para la viabilidad económica de los proyectos. En consecuencia, la consolidación de un marco regulatorio previsible no solo constituye una exigencia derivada del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 CE, sino también una condición estructural para garantizar la estabilidad inversora del proceso de transición energética.

Las propuestas formuladas en el Capítulo 5 demuestran que es posible reforzar la estabilidad del sistema sin alterar el reparto constitucional de competencias ni debilitar la protección ambiental. La integración estructural de las infraestructuras de generación y evacuación en la Ley 21/2013, la armonización metodológica básica de los criterios de evaluación ambiental y la incorporación expresa del principio de seguridad jurídica energética en la normativa autonómica constituyen medidas jurídicamente viables que permitirían reducir la litigiosidad y aumentar la previsibilidad institucional.

En definitiva, la transición energética exige un equilibrio entre autonomía territorial, tutela ambiental y estabilidad regulatoria. La eficacia del despliegue renovable no depende exclusivamente de incentivos financieros o de la disponibilidad de recursos naturales, sino también de la coherencia del entorno normativo en el que se desarrollan los proyectos. Consolidar un modelo regulatorio multinivel que combine diversidad territorial con

previsibilidad jurídica constituye, por tanto, una condición esencial para garantizar el desarrollo eficiente y sostenible del sistema energético español.

Como posible línea futura de investigación, resultaría pertinente profundizar en el análisis de la relación entre la intensidad de la litigiosidad autonómica y el ritmo efectivo de implantación de potencia renovable, así como examinar el impacto de las zonas de aceleración renovable previstas en el Derecho de la Unión Europea sobre la reducción del riesgo regulatorio en los procedimientos de autorización.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **1. Legislación**

- Constitución Española de 1978.
- Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE de 21 de diciembre de 2018).
- Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/2001 (DOUE de 31 de octubre de 2023).
- Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la acción por el clima (DOUE de 21 de diciembre de 2018).
- Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (DOUE de 29 de diciembre de 2022).
- Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE de 27 de diciembre de 2013).
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (BOE de 11 de diciembre de 2013).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre de 2015).
- Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (BOE de 30 de diciembre de 2020).
- Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica (BOE de 4 de noviembre de 2020).
- Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el Aprovechamiento Eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental (Diario Oficial de Galicia de 29 de diciembre de 2009).
- Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (Diario Oficial de Galicia de 22 de febrero de 2011).

- Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 12 de diciembre de 2019).
- Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 13 de febrero de 2020).
- Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al Cambio Climático y para la Transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 15 de octubre de 2018).
- Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 12 de marzo de 2020).
- Decreto-ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), núm. 8535, de 27 de octubre de 2021.
- Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco, *Boletín Oficial del País Vasco* (BOPV), núm. 32, de 14 de febrero de 2024.
- Ley Foral 4/2002, de 14 de marzo, de intervención para la protección ambiental de Navarra, *Boletín Oficial de Navarra* (BON), núm. 34, de 20 de marzo de 2002.
- Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears, *Boletín Oficial de las Illes Balears* (BOIB), núm. 27, de 2 de marzo de 2019.
- Decreto 5/2014, de 30 de enero, por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a las instalaciones eléctricas en Canarias, *Boletín Oficial de Canarias* (BOC), núm. 25, de 6 de febrero de 2014.

## 2. Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal Constitucional 127/1994, de 5 de mayo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2011, de 3 de marzo.
- Providencia del Tribunal Constitucional de 27 de enero de 2026, por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 6810-2025 (BOE de 4 de febrero de 2026).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de diciembre de 2015 (RJ 2015/5400).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de mayo de 2020.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), núm. 368/2025, de 27 de octubre de 2025.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 13 de mayo de 2019, ROJ: STSJ CLM 1291/2019.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 25 de junio de 2019, ROJ: STSJ CLM 1752/2019.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 9 de mayo de 2022, ROJ: STSJ CLM 1420/2022.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 10 de marzo de 2023, ROJ: STSJ AND 2526/2023.

### 3. Obras doctrinales

- Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M., *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Castro-Gil Amigo, J. (coord.), *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015.
- López de la Osa Escribano, P., “Del Estado prestador al Estado garante”, en *Derecho Administrativo Económico*, Dykinson, Madrid, 2024.

### 4. Recursos de Internet

- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), *Acuerdo por el que se establece la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades reguladas*, CNMC, Madrid, 2019.
- International Renewable Energy Agency (IRENA), *Renewable Power Generation Costs*, IRENA, 2024, Abu Dhabi.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)*, Gobierno de España, Madrid, 2020.
- Red Eléctrica de España (REE), “Generación total de energía eléctrica”, *Informe del sistema eléctrico*, 2024, disponible en <https://www.sistemaelectrico-ree.es>.

- Red Eléctrica de España (REE), “Nuestras infraestructuras. Red de transporte de electricidad”, 2025, disponible en <https://www.ree.es>.
- i-DE Redes Inteligentes (Grupo Iberdrola), “Cómo se distribuye la energía eléctrica”, 2026 disponible en <https://www.i-de.es>.

## **5. Prensa**

- Muñoz, B., “El Constitucional suspende la norma de la Xunta sobre repotenciación de parques eólicos”, *elDiario.es*, 29 de enero de 2026.

## ANEXOS

### ANEXO I: Exigencias de participación ciudadana en proyectos de energías renovables en algunas Comunidades Autónomas

CCAA	Exigen participación ciudadana	Normativa reguladora
<b>Cataluña</b>	Sí	<b>Decreto Ley 24/2021</b> <sup>97</sup> Obliga a ofrecer el 20% del CS o de la financiación necesaria para ejecutar los proyectos con una potencia superior a 5 MW.
<b>País Vasco</b>	Sí	<b>Ley 1/2024</b> <sup>98</sup> Para aquellos proyectos de energía renovables que no sean promovidos por comunidades energéticas y no hayan iniciado el procedimiento para la obtención de la autorización administrativa que habilite para su desarrollo, se deberá a ofrecer a inversores locales, industrias y comercios al menos un 20 % de la potencia total de proyectos de más de 5 MW.
<b>Comunidad foral de Navarra</b>	Sí	<b>Ley 4/2002</b> <sup>99</sup> Obliga a ofrecer a inversores locales la posibilidad de participar en al menos el 51 % del capital y a conseguir una participación efectiva del 20 % siempre que el proyecto se ubique en suelo público (comunal).
<b>Islas Baleares</b>	Sí	<b>Ley 10/2019</b> <sup>100</sup> Exige ofrecer a inversores locales el 20 % del capital de los proyectos que superen los 5 MW de potencia instalada.
<b>Islas Canarias</b>	Sí	<b>Decreto 5/2014</b> <sup>101</sup> Exige ofrecer al menos el 20 % de la propiedad del proyecto a residentes locales en instalaciones en suelo que superen los 2 MW de potencia, acreditando la oferta antes del trámite de información pública. La oferta debe de acreditarse para obtener la Autorización Administrativa de Construcción.

<sup>97</sup> Decreto-ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas, publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) núm. 8535, de 27 de octubre de 2021.

<sup>98</sup> Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco, Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) núm. 32, de 14 de febrero de 2024.

<sup>99</sup> Ley Foral 4/2002, de 14 de marzo, de intervención para la protección ambiental de Navarra, Boletín Oficial de Navarra (BON) núm. 34, de 20 de marzo de 2002.

<sup>100</sup> Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears, Boletín Oficial de las Illes Balears (BOIB) núm. 27, de 2 de marzo de 2019.

<sup>101</sup> Decreto 5/2014, de 30 de enero, por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a las instalaciones eléctricas en Canarias, Boletín Oficial de Canarias (BOC) núm. 25, de 6 de febrero de 2014.

**ANEXO II: Datos comparativos de implantación de energías renovables por Comunidad Autónoma.**

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Potencia renovable total (MW)</b>	<b>Potencia eólica (MW)</b>	<b>Potencia FV (MW)</b>	<b>Proyectos en tramitación</b>	<b>Inversión estimada (€)</b>
<b>Galicia</b>	8.022	3.886	265	120	5.000 millones
<b>Castilla-La Mancha</b>	13.344	4.500	7.800	150	7.000 millones
<b>Andalucía</b>	13.613	3.543	10.700	130	6.000 millones

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de REE, MITECO y asociaciones sectoriales (2024–2025).