



**FACULTAD DE DERECHO**

**ENERGÍAS RENOVABLES Y CADUCIDAD DE  
PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN.  
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN POR FALTA DE DILIGENCIA**

Miryam García Soler

E3 – B

Área de Derecho Administrativo

Madrid

Marzo 2025

## **Agradecimientos**

# **ENERGÍAS RENOVABLES Y CADUCIDAD DE PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR FALTA DE DILIGENCIA**

**Autora: García Soler, Miryam.**

Director: Lavilla Rubira, Juan José.

## **RESUMEN DEL PROYECTO**

En este trabajo se aborda la responsabilidad patrimonial de la Administración por la caducidad de los permisos de acceso y conexión.

**Palabras clave:** Riesgo Regulatorio, sectores regulados, Derecho Administrativo Económico, responsabilidad patrimonial de la Administración

## **RENEWABLE ENERGIES AND EXPIRATION OF ACCESS AND CONNECTION PERMITS. PATRIMONIAL RESPONSIBILITY OF THE ADMINISTRATION DUE TO LACK OF DILIGENCE**

**Author: García Soler, Miryam.**

Supervisor: Lavilla Rubira, Juan José.

## **ABSTRACT**

In this work we will address the patrimonial responsibility of the Administration for the expiration of access and connection permits.

**Keywords:** Regulatory risk, regulated sectors, Economic Administrative Law, patrimonial responsibility of the Administration

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
I.    JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL TRABAJO .....	5
II.   OBJETIVOS DEL ESTUDIO .....	7
III.  METODOLOGÍA APLICADA.....	8
IV.  ESTRUCTURA DEL TRABAJO .....	8
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>10</b>
1.    EL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL .....	10
2.    EL CONCEPTO DE RIESGO REGULATORIO .....	11
3.    LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA .....	12
4.    LA CNMC .....	14
<b>CAPÍTULO 2. CADUCIDAD DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 3. CONSECUENCIAS CADUCIDAD PERMISOS.....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 4. CASOS REALES PROMOTORES .....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 5. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>19</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>20</b>

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

**CNMC:** *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*

**LSE:** *Ley del Sector Eléctrico*

**REE:** *Red Eléctrica España*

**DIA:** *Declaración de Impacto Ambiental*

**COP29:** *29<sup>a</sup> Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*

**PNIEC:** *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima*

## INTRODUCCIÓN

### I. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL TRABAJO

La posibilidad de generar energía a partir de recursos naturales como el viento y el agua fue utilizada por primera vez en la historia por las civilizaciones antiguas. Sin embargo, la transición hasta los sistemas modernos de energías renovables no se ha dado hasta el siglo XX<sup>1</sup>. Este progreso ha supuesto una disrupción en los modelos tradicionales de producción energética, ha provocado una verdadera transformación tecnológica y ha impactado en la esfera política, económica y medioambiental de los países. Consecuentemente, las energías renovables han supuesto uno de los elementos esenciales de la *cuarta revolución industrial*<sup>2</sup>.

En España, la generación de energías renovables se ha convertido en un fenómeno imparable. Por un lado, las distintas administraciones públicas españolas fomentan la generación de este tipo de energías con el fin de alcanzar los ambiciosos objetivos climáticos fijados en la COP29 y en el PNIEC. Por otro lado, el enorme desarrollo técnico de generación renovable llevado a cabo en España en las últimas décadas ha resultado en una mejora significativa en la relación coste-beneficios de las renovables, suponiendo una gran rentabilidad sin depender de estímulos económicos. Esto ha resultado en que la generación renovable en el sistema peninsular ha pasado de representar un 38,9% en 2019 a más de un 60% en 2025<sup>3</sup>. Teniendo esto en cuenta, no es de sorprender que España sea considerado actualmente como uno de los países líderes en la generación renovable<sup>4</sup>.

El artículo 2.1. de la Directiva de energías renovables define a las energías renovables como “*la energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica) y energía geotérmica, energía osmótica, energía ambiente, energía mareomotriz, energía undimotriz y otros tipos de energía*”

---

<sup>1</sup> Boyle, G. (1996). 96/06298 Renewable energy: Power for a sustainable future. *Fuel And Energy Abstracts*, 37(6), 444. [https://doi.org/10.1016/s0140-6701\(97\)83699-5](https://doi.org/10.1016/s0140-6701(97)83699-5)

<sup>2</sup> SCHWAB, K., *La cuarta revolución industrial*, Debate, 2016.

<sup>3</sup> Informe del Sistema Eléctrico Español, Informe Resumen Energías Renovables 2023 y 2019

<sup>4</sup> Según datos de la Agencia Internacional de la Energía, España se encuentra entre los 10 países productores de energías renovables

*oceánica, energía hidroeléctrica, y energía procedente de biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás”<sup>5</sup> .*

La generación renovable en España se inserta dentro de la actividad de generación de electricidad, una actividad libre, pero sometida a una fuerte intervención administrativa a través de los distintos instrumentos reguladores que conforman la potestad normativa de la Administración. No obstante, esta intervención administrativa no ha sido fácil llevarla a cabo, debido a que la Administración debe respetar, por un lado, la libertad de empresa recogida en el art. 33 CE y, por otro lado, la corrección de fallos del sector eléctrico.

En esta línea, la rápida expansión de las renovables ha supuesto que el legislador se enfrente a el *trilema de la política energética*<sup>6</sup>: la sostenibilidad ambiental, garantizar la seguridad del suministro y fomentar las inversiones en el sector energético para impulsar la competitividad.

Esta dificultad se ha visto reflejada estos últimos años en las políticas de fomento de las energías renovables en España, que han tenido consecuencias directas sobre el sistema y el mercado<sup>7</sup>. Desde el déficit del sector energético, los promotores han llevado a cabo cientos de pleitos contra la Administración reclamando responsabilidad patrimonial. Sin embargo, estas políticas fueron abrazadas por el término de *riesgo regulatorio*, un concepto jurisprudencial introducido por primera vez en 1999 por el Tribunal Supremo y que hace mención a la situación de inestabilidad que provocan los cambios en la regulación de los sectores liberalizados<sup>8</sup>. En efecto, este concepto ha sido empleado en el sector energético español con el fin de excluir la responsabilidad patrimonial del legislador o de la Administración en los casos en que las variaciones normativas se ajusten a determinados criterios de racionalidad y proporcionalidad.

No obstante, desde hace varios años, el sector de las energías renovables se ha visto envuelto en una batalla legal sin precedentes: cientos de promotores se han enfrentado a

---

<sup>5</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

<sup>6</sup> DE LA CRUZ FERRER, J “la regulación de la transición renovable ante el trilema de la política energética”

<sup>7</sup> Jover Gómez-Ferrer, José María, Tarlea Jiménez, Rocío, Gil-Casares Cervera, Cristina (2021). *Regulación del sistema eléctrico*. Aranzadi

<sup>8</sup> RODRÍGUEZ BAJÓN, S. “El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial, Contenido, efectos y límites”

pleitos masivos como resultado de la caducidad de los permisos de acceso y conexión de sus proyectos. ¿La causa? La falta de diligencia de la Administración, que ha puesto en jaque proyectos millonarios.

Este problema se origina con la resolución del RD-1 23/2020<sup>9</sup>, que estableció en su artículo 1 la necesidad de cumplir con una serie de hitos para evitar la caducidad del permiso de acceso. Por el contrario, como resultado de una sobrecarga administrativa y a pesar de las sucesivas ampliaciones de estos hitos, la Administración no está dictando las resoluciones a tiempo. Consecuentemente, los avales de una enorme cantidad de proyectos de están siendo ejecutados, generando un grave impacto económico para los promotores. Ante esta situación, se han iniciado cientos de pleitos por parte de los promotores que han tenido sus avales ejecutados, llegando a perder en algunos casos sumas millonarias.

Teniendo en cuenta todo lo mencionado, la actual controversia que rodea al sector energético no es solo un tema de gran interés, sino también una cuestión de máxima actualidad. Además, mi genuina pasión por el Derecho Administrativo Económico y, en particular, por la regulación del sector energético español, convierten este tema en una oportunidad inmejorable para el presente trabajo de fin de grado.

## II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

La intención de este trabajo es, en primer lugar, realizar un estudio del sector energético español, así como un análisis del RD-1 23/2024 y de casos reales de promotores, con el fin de alcanzar el objetivo principal del presente trabajo de investigación: determinar si existe o no responsabilidad patrimonial de la Administración por la ejecución de los avales de los proyectos de energías renovables, tras la caducidad de los plazos establecidos en el RD-1 23/2020.

---

<sup>9</sup> Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

### III. METODOLOGÍA APLICADA

Para conseguir los objetivos mencionados en el apartado anterior, se ha seguido una metodología cualitativa aplicada, basada en el estudio y análisis de multitud de obras doctrinales, legislación y jurisprudencia.

Este enfoque se desglosa en dos áreas principales: la revisión del marco regulatorio del sector energético español, con un especial enfoque en el RD-1 23/2020, y el análisis de la doctrina académica relacionada con el tema objeto de investigación.

La implementación de esta metodología ha resultado útil por diversas razones. Por un lado, la revisión de la literatura previa al estudio ha facilitado la identificación de los conceptos clave, que no solo han contribuido a estructurar el trabajo, sino también a contextualizar de manera adecuada el tema. Por otro lado, el análisis del marco regulatorio del sector energético ha permitido estudiar la normativa aplicable y contrastarla con jurisprudencia y obras doctrinales.

A pesar de que este es un tema que se discute cada vez más, aún no se han encontrado soluciones definitivas. Por ello, este trabajo busca ofrecer una respuesta concreta a un problema que está afectando actualmente a numerosas empresas en nuestro país.

### IV. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

El presente trabajo de investigación se estructura en los siguientes 6 capítulos:

En el primer capítulo, se realizará un estudio teórico del sector energético español, de la transición energética y del concepto de riesgo regulatorio. Además, se presentará a la CNMC como organismo supervisor del sector energético.

En el segundo capítulo, se realizará un análisis del RD-1 23/2020, sus posteriores Reales Decretos-leyes que ampliaban los plazos de los hitos, así como las causas que han llevado a que se produzcan la caducidad de los permisos de acceso y conexión por falta de diligencia de la Administración.

En el tercer capítulo se analizarán las distintas consecuencias para los promotores de la caducidad de los permisos de acceso y conexión a la red eléctrica.

En el cuarto capítulo se analizarán casos reales de promotores que han visto sus permisos caducados por retraso de la Administración. En concreto, se analizarán conflictos interpuestos ante la CNMC y las resoluciones del órgano supervisor.

En el quinto capítulo consistirá en analizar si procede o no, y ante qué casos, reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración por los costes incurridos en el proyecto, así como por el lucro cesante.

Finalmente, en el sexto y último capítulo se extraerán las conclusiones del presente trabajo de investigación.

## CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

### 1. EL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL

Originalmente, la producción de electricidad era una actividad libre, lo que significaba que en el sector energético existía libertad de entrada, de contratación y de fijación de precios. Además, las intervenciones administrativas ocurrían únicamente para garantizar la seguridad pública y se llevaban a cabo a través de técnicas de policía<sup>10</sup>.

Por el contrario, a medida que incrementaba la relevancia económica del suministro, aumentaba el control de la administración en el sector eléctrico, hasta que el Decreto-ley de 12 de abril de 1924 lo estableció formalmente por primera vez como de carácter público.

Posteriormente, el proceso de liberalización llegó a España con la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, que traspuso la Directiva 96/92/CE de 19 de diciembre sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Seguidamente, se produjo la paradoja del aumento de la regulación en los mercados liberalizados<sup>11</sup> que subraya que, aunque la liberalización tenía como fin reducir la intervención estatal, en la práctica se produce una necesidad de regulación por parte del Estado. Esto sucede debido a que los mercados desregulados necesitan nuevos mecanismos de control y supervisión para garantizar su eficiencia y proteger el interés público. De esta manera, la regulación nunca desaparece, sino que evoluciona adaptándose a las nuevas condiciones del que rigen en el mercado.

Asimismo, el artículo 2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico establece la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, sin perjuicio de las limitaciones que se puedan establecer para las actividades que tengan carácter de monopolio natural. Concretamente, el artículo 8.1 determina que la producción de energía eléctrica se llevará a cabo en régimen de libre competencia. Además, este artículo define el suministro de energía eléctrica como Servicio Económico de Interés General (SIEG). Los SIEG se pueden definir como

---

<sup>10</sup> Jover Gómez-Ferrer, José María, Tarlea Jiménez, Rocío, Gil-Casares Cervera, Cristina (2021). *Regulación del sistema eléctrico*. Aranzadi

<sup>11</sup> MAJONE, G. “Sobre la paradoja del aumento de la regulación en los mercados liberalizadores”

aquellos servicios de naturaleza económica que los poderes públicos consideran esenciales para sus ciudadanos en un espacio temporal determinado por lo que han de prestarse incluso aunque el mercado no tenga suficientes incentivos para hacerlo. Por tanto, es necesaria una intervención pública para garantizar la prestación de dicho servicio con unas condiciones mínimas<sup>12</sup>.

Consecuentemente, podemos afirmar que la intervención regulatoria en el mercado de producción eléctrica se justifica por el carácter esencial del suministro y los SIEG son un título que legitima a la Administración para ello.

Cabe mencionar, que a lo largo de la evolución histórica del sector energético español, ni las declaraciones de servicio público determinaron nunca la exclusividad regalística a favor del Estado, ni el principio de libre competencia ha implicado la ausencia de regulación. En efecto, estos límites reflejan los principios de libertad de empresa y planificación económica recogidos en los artículos 33 y 149.1 13.ª CE.

## 2. EL CONCEPTO DE RIESGO REGULATORIO

Como se ha mencionado en la introducción de este trabajo, el concepto de *riesgo regulatorio* se refiere a la situación de inestabilidad que provocan los cambios en la regulación de los sectores liberalizados. Este concepto está relacionado con la discrecionalidad configuradora de la Administración, que se refiere a la capacidad de la Administración para tomar decisiones dentro de unos límites en situaciones en las que no existe una norma clara. Esta capacidad supone un espacio de libertad para la Administración otorgada por el legislador<sup>13</sup>. La relación entre estos dos conceptos radica en que, a mayor discrecionalidad configuradora, mayor riesgo regulatorio.

En esta línea, la liberalización de un sector económico conlleva que todos los actores especializados que tomen la decisión de entrar de manera voluntaria en ese mercado aceptan los costes de los ajustes que el regulador deba realizar para ajustar sus normas al avance tecnológico y a las necesidades económicas del mercado.

---

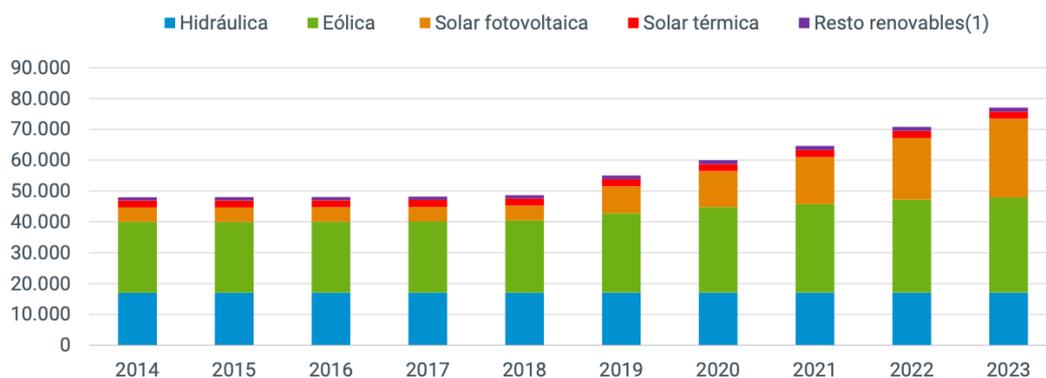
<sup>12</sup> Burzaco Samper, María, Codes Calatrava, José María, Lavilla Rubira, Juan José, López de la Osa, Escibano, Pilar, Vega Labella, José Ignacio, Villegas Moreno, José Luis (2024). *Derecho administrativo económico*. Dykinson

Asimismo, cabe destacar la Sentencia del 12 de abril de 2012, redactada por el juez ponente, Don Manuel Campos Sánchez-Bordona, en la que se definieron de manera más detallada los elementos esenciales que construyen el concepto de riesgo regulatorio<sup>14</sup>. De las conclusiones que sacó Corbinos a esta sentencia<sup>15</sup>, debemos mencionar la siguiente: Las empresas tienen el deber de aceptar el riesgo regulatorio que puede existir en el sistema, ya que este cambio debería haber sido anticipado por los agentes del sector en un sistema regulado con importantes beneficios respecto del sistema de mercado de la energía. De esta manera, se trata de un riesgo que asumen al integrarse a este sistema privilegiado.

### 3. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La regulación por parte de la Administración en el sector energético cobra aún más relevancia en el contexto de la transición energética, que conforma la necesidad de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero provocadores del cambio climático<sup>16</sup>. En efecto, la transición energética está cambiando de manera drástica nuestro sistema eléctrico. En solo cinco años, España ha pasado de un 19% en 2019 a superar el 65% de generación renovable en 2024<sup>17</sup>.

**Figura 1. Evolución de la potencia instalada renovable en España**



**Fuente: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)**

<sup>14</sup> STS (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 12 de abril de 2012 (Rec. Núm. 40/2011). (ROJ: 2320/2012). (Id Cendoj: 8079130032012100180)

<sup>15</sup> CORBINOS BASECA, P. *Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo 2320/2012, de 12 de abril (nº de Recurso 40/2011)*. Noticias Jurídicas. Mayo 2012.

<sup>16</sup> Linares, Pedro. “La transición energética”

<sup>17</sup> Informe Red Eléctrica España (2024)

Además, el Acuerdo de París se adoptó en diciembre 2015 y fue ratificado por España en 2017. Se trata de un tratado internacional jurídicamente vinculante, que abarca todos los aspectos de la lucha contra el cambio climático<sup>18</sup>. En línea con este acuerdo, el Consejo Europeo acordó el 12 de diciembre de 2019 la adopción de la neutralidad climática en la Unión Europea. Este objetivo se desarrolla en el estudio «Un planeta limpio para todos», que determina una visión estratégica de una economía moderna, competitiva y climáticamente neutra.

Impulsado en diciembre de 2019, el Pacto Verde Europeo fija un plan para una economía sostenible en la UE. En el entorno de «Suministro de energía limpia, asequible y segura» (alineado con el ODS 7 de la Agenda 2030 de la ONU), se fomenta el despliegue de tecnologías innovadoras, incluido el desarrollo en sectores clave de tecnologías avanzadas.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), 2021-2030, persigue una disminución de un 23% de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en relación con 1990. Además, la COP 29 (la conferencia climática de la ONU celebrada en Bakú), terminó el 24 de noviembre con un acuerdo que determina que las naciones desarrolladas deben destinar 300 mil millones de dólares anuales a los países en desarrollo hasta 2035, con el fin de reducir de manera significativa las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>19</sup>.

Asimismo, resulta esencial mencionar la Ley del Cambio Climático, ya que en su artículo 3.1 de se establece en el apartado c) el siguiente objetivo: “*Alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables*”<sup>20</sup>. Además, se establece en el artículo 3.2. de esta ley que “*Antes de 2050 y, en todo caso, en el más corto plazo posible, España deberá alcanzar la neutralidad climática, con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable*”. Teniendo

---

<sup>18</sup> *El acuerdo de París*. (s. f.). Ministerio Para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/naciones-unidas/elmentos-acuerdo-paris.html>

<sup>19</sup> United Nations. (s. f.). *COP29: Invertir en un planeta habitable para todos* | Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/climatechange/cop29>

<sup>20</sup> Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

esto en cuenta, podemos afirmar que España se encuentra sujeta a unos objetivos jurídicos muy ambiciosos de manera vinculante.

#### 4. LA CNMC

Como sector regulado, la actividad energética se encuentra bajo la regulación de la CNMC, que es una entidad de Derecho Público que se integra dentro de la categoría de las denominadas “autoridades administrativas independientes”<sup>21</sup>.

La CNMC tiene potestad normativa, ya que puede aprobar circulares o instrucciones en el ámbito de sus competencias que tienen rango reglamentario. Asimismo, tiene una función de elaboración de informes y dictámenes consultivos.

La potestad reglamentaria de la CNMC ha sido residual hasta hace pocos años. No obstante, su protagonismo ha ido aumentando paulatinamente, principalmente tras el Real Decreto-ley 1/2019, que incrementaba el ámbito de dichas competencias respecto a la Ley 3/2013, reguladora de la CNMC<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Burzaco Samper, María, Codes Calatrava, José María, Lavilla Rubira, Juan José, López de la Osa Escribano, Pilar, Vega Labella, José Ignacio, Villegas Moreno, José Luis (2024). *Derecho administrativo económico*. Dykinson

<sup>22</sup> Jover Gómez-Ferrer, José María, Tarlea Jiménez, Rocío, Gil-Casares Cervera, Cristina (2021). *Regulación del sistema eléctrico*. Aranzadi

## **CAPÍTULO 2. CADUCIDAD DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN**

### **CAPÍTULO 3. CONSECUENCIAS CADUCIDAD PERMISOS**

## **CAPÍTULO 4. CASOS REALES PROMOTORES**

**CAPÍTULO 5. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

## **CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**