



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

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

Autor: Miryam García Soler

5º E3

Área de Derecho Administrativo

Tutor: Juan José Lavilla Rubira

Madrid

Marzo 2025

*La arbitrariedad es la negación misma del Derecho y el  
más grave atentado contra la seguridad jurídica.*

- EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA -

## **Agradecimientos**

El presente Trabajo de Fin de Grado no hubiese sido posible sin la ayuda del equipo de Arba Energy y la orientación de mi tutor, Juan José Lavilla Rubira, cuyo conocimiento y experiencia en un sector tan complejo han sido fundamentales para el desarrollo de este trabajo.

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

**Autor: García Soler, Miryam.**

Director: Lavilla Rubira, Juan José.

## **RESUMEN DEL PROYECTO**

El presente Trabajo de Fin de Grado abordará la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la caducidad de los permisos de acceso y conexión en proyectos de energías renovables en España, sentando las bases para posibles reformas jurídicas en el sector y futuras reclamaciones de los promotores.

**Palabras clave:** Riesgo regulatorio, sectores regulados, energía renovable, Derecho Administrativo Económico y responsabilidad patrimonial.

## **RENEWABLE ENERGIES AND EXPIRATION OF ACCESS AND CONNECTION PERMITS. PATRIMONIAL LIABILITY 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 liability of the Administration for the expiration of access and connection permits in renewable energy projects in Spain, laying the foundations for possible legal reforms in the sector and future claims from the promoters.

**Keywords:** Regulatory risk, regulated sectors, renewable energy, Economic Administrative Law and patrimonial liability.

## **LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS**

**CE:** *Constitución Española*

**RD:** *Real Decreto*

**RD-I:** *Real Decreto-ley*

**LSE:** *Ley del Sector Eléctrico*

**STS:** *Sentencia del Tribunal Supremo*

**STSJ:** *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia*

**TS:** *Tribunal Supremo*

**TSJ:** *Tribunal Superior de Justicia*

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

**REE:** *Red Eléctrica España*

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

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

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

**LPAC:** *Ley del Procedimiento Administrativo Común*

**LRJSP:** *Ley del Régimen Jurídico del Sector Público*

**MITECO:** *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
I. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL TRABAJO .....	4
II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO .....	7
III. METODOLOGÍA APLICADA .....	7
IV. ESTRUCTURA DEL TRABAJO .....	8
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>9</b>
1.1. EL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL .....	9
1.2. EL CONCEPTO DE RIESGO REGULATORIO .....	10
1.3. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA .....	11
1.4. LA CNMC .....	14
<b>CAPÍTULO 2. CADUCIDAD DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN .....</b>	<b>16</b>
2.1. ESPECULACIÓN CON PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN: IMPACTO Y NECESIDAD DE REFORMA EN EL SECTOR ELÉCTRICO ESPAÑOL .....	16
2.2. HITOS DEL REAL DECRETO-LEY 23/2020 .....	17
<b>CAPÍTULO 3. CONSECUENCIAS DE LA CADUCIDAD DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN .....</b>	<b>22</b>
3.1. CONSECUENCIAS PRINCIPALES DE LA CADUCIDAD AUTOMÁTICA .....	22
3.2. PRESENTACIÓN DE CONFLICTO ANTE LA CNMC .....	24
3.3. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	25
3.4. EXCEPCIÓN DEL ARTÍCULO 1.2 DEL RD-L 23/2020 .....	26
3.5. MARCO JURISPRUDENCIAL .....	27
<b>CAPÍTULO 4. CASOS REALES DE PROMOTORES .....</b>	<b>31</b>
4.1. CASO DE ENERGÍA, INNOVACIÓN Y DESARROLLO FOTOVOLTAICO, S.A. (CFT/DE/071/24) .....	31
4.2. CASO DE GRUPOTEC SPV4, S.L., GRUPOTEC SPV20, S.L. E INICIATIVA Y DESARROLLO ENERGÉTICO PLANTA 4, S.L.U (CFT/DE/139/23) .....	33
4.3. CASO DE RENOVALIA MEZCAL, S.L.U. (CFT/DE/341/24) .....	35
4.4. ANÁLISIS COMPARATIVO .....	36
<b>CAPÍTULO 5. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>38</b>
5.1. PUNTO DE PARTIDA .....	38
5.2. DAÑO EMERGENTE VS. LUCRO CESANTE .....	38
5.3. VÍA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ADMINISTRATIVA .....	41
<b>CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>44</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>47</b>

## 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 hacia sistemas modernos de energías renovables no ha tenido lugar 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 representado 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 y positivizados en el artículo 3 de la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética<sup>3</sup>. Por otro lado, el enorme desarrollo técnico de la generación renovable llevado a cabo en España en las últimas décadas ha supuesto una mejora significativa en la relación coste-beneficios de las renovables, suponiendo una gran rentabilidad sin depender de estímulos económicos. Esto ha posibilitado que la generación renovable en el sistema peninsular haya pasado de representar un 37,5% en 2019<sup>4</sup> a un 56,8% en 2024<sup>5</sup>. Teniendo esto en cuenta, no es de sorprender que España sea considerada actualmente como uno de los países líderes en la generación renovable.

---

<sup>1</sup> Boyle, G., “Renewable energy: Power for a sustainable future”, *Energy of Exploration & Exploitation*, vol. 19, n. 6, 2001, pp. 603-626.

<sup>2</sup> Schwab, K., *La cuarta revolución industrial*, Debate, Barcelona, 2016, p. 12.

<sup>3</sup> Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

<sup>4</sup> Red Eléctrica España, “Informe Resumen Energías Renovables 2019”, *Informe del Sistema Eléctrico Español*, junio 2020 (disponible en: [https://www.ree.es/sites/default/files/11\\_PUBLICACIONES/Documentos/InformesSistemaElectrico/2019/inf\\_sis\\_elec\\_ree\\_2019\\_v2.pdf](https://www.ree.es/sites/default/files/11_PUBLICACIONES/Documentos/InformesSistemaElectrico/2019/inf_sis_elec_ree_2019_v2.pdf); última consulta 14/03/2025).

<sup>5</sup> Red Eléctrica España, “Informe Resumen Energías Renovables 2024”, *Informe del Sistema Eléctrico Español*, marzo 2025 (disponible en: [https://www.sistemaelectrico-ree.es/sites/default/files/2025-03/Informe\\_Renovables\\_2024.pdf](https://www.sistemaelectrico-ree.es/sites/default/files/2025-03/Informe_Renovables_2024.pdf); última consulta 29/03/2025).

De esta manera, 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 oceánica, energía hidroeléctrica, y energía procedente de biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás*”<sup>6</sup>.

Asimismo, cabe mencionar que 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 de los que dispone la Administración. No obstante, esta intervención administrativa no ha sido fácil llevarla a cabo, debido a que navega entre los límites de la libertad de empresa, recogida en el artículo 38 CE, y la corrección de ineficiencias del mercado (afectaciones externas negativas, competencia imperfecta y acceso universal)<sup>7</sup>.

En esta línea, la rápida expansión de las renovables ha supuesto que el legislador se enfrente al *trilema de la política energética*: respetar la sostenibilidad ambiental, garantizar la seguridad del suministro y fomentar las inversiones en el sector energético para impulsar la competitividad<sup>8</sup>.

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>9</sup>. Desde el déficit del sector energético, los promotores han iniciado cientos de pleitos contra la Administración reclamando responsabilidad patrimonial por pérdidas millonarias sufridas en sus proyectos tras la modificación del régimen retributivo. En efecto, estas ayudas representaban el pilar fundamental que sostenía económicamente la estructura de estos proyectos, por lo que esta transformación del régimen retributivo provocó el colapso financiero de muchos de ellos. 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

---

<sup>6</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>7</sup> Jover Gómez-Ferrer, J.M., *et al.*, *Regulación del sistema eléctrico*, Aranzadi, Madrid, 2021, p. 250.

<sup>8</sup> De la Cruz, J., “La regulación de la transición renovable ante el trilema de la política energética”, *Energía y Derecho ante la Transición Renovable*, Aranzadi, Pamplona, 2019, pp. 17-38.

<sup>9</sup> Jover Gómez-Ferrer, J.M., *et al.*, *Regulación del sistema eléctrico*, Aranzadi, Madrid, 2021, p. 250.

inestabilidad que provocan los cambios en la regulación de los sectores liberalizados<sup>10</sup>. De esta forma, el concepto de riesgo regulatorio 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, e incluso con el fin de fundar la validez de las actuaciones del legislador o de la Administración.

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

Este problema se origina con el Real Decreto-ley 23/2020<sup>11</sup>, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, que estableció en su artículo 1 la necesidad de que los promotores cumplieran con una serie de hitos en determinados plazos para evitar la caducidad del permiso de acceso. Sin embargo, como resultado de la sobrecarga administrativa y a pesar de las sucesivas ampliaciones de los plazos de los hitos, en muchas ocasiones la Administración no está dictando las resoluciones de las autorizaciones (o las DIAs) a tiempo y los hitos no se están cumpliendo. Consecuentemente, se produce la caducidad de los permisos y los avales de una enorme cantidad de proyectos de energías renovables 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 enorme trascendencia en la 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.

---

<sup>10</sup> Rodríguez, S. “El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial, Contenido, efectos y límites”, Revista de Administración Pública, n. 188, Madrid, 2012, pp. 189-205.

<sup>11</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.

## 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 23/2020. Posteriormente, se abordarán las causas y consecuencias de la caducidad de los permisos de acceso y conexión, llevándolo a la práctica a través del análisis de distintos casos reales de promotores. Todo ello con el fin de alcanzar el objetivo principal del presente trabajo de investigación: determinar si existe o no responsabilidad patrimonial de la Administración por las consecuencias desfavorables que para los promotores entraña el incumplimiento de los hitos (caducidad de los permisos de acceso y conexión y ejecución de garantías).

## III. METODOLOGÍA APLICADA

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

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 una gran cantidad de 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 examinará a la CNMC como organismo supervisor del sector energético.

En el segundo capítulo, se llevará a cabo un análisis del RD-1 23/2020, así como de los antecedentes en el sector energético español que forzaron su promulgación. Asimismo, se realizará un estudio de los posteriores RD-1 que modificaban los plazos establecidos en el RD-1 23/2020.

En el tercer capítulo, se desglosarán las principales consecuencias para los promotores de proyectos de energías renovables que han visto sus permisos de acceso y conexión a la red eléctrica caducados.

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

El quinto capítulo consistirá en examinar 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. Además, se expondrá el procedimiento a seguir por parte del promotor para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial administrativa.

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

## CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1. 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>12</sup>.

Por el contrario, a medida que incrementaba la relevancia económica del suministro, aumentaba el control por la administración en el sector eléctrico, hasta que el Decreto-ley de 12 de abril de 1924 lo estableció formalmente por primera vez como servicio 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. Sin embargo, se produjo la paradoja del aumento de la regulación en los mercados liberalizados<sup>13</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 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, define el suministro de energía eléctrica como Servicio Económico de Interés General (SIEG). Los SIEG se pueden definir como aquellos servicios de naturaleza económica que los poderes públicos consideran esenciales para

---

<sup>12</sup> Jover Gómez-Ferrer, J.M., *et al.*, *Regulación del sistema eléctrico*, Aranzadi, Madrid, 2021, p. 251.

<sup>13</sup> Majone, G. y la Spina, A., “El Estado regulador”, *Gestión y Política Pública*, vol. 2., n. 2., 1993, pp. 197-261.

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>14</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 38 y 149.1.13.ª CE.

## 1.2. 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 alude 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>15</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 adaptar sus normas al avance tecnológico y a las necesidades económicas del mercado.

---

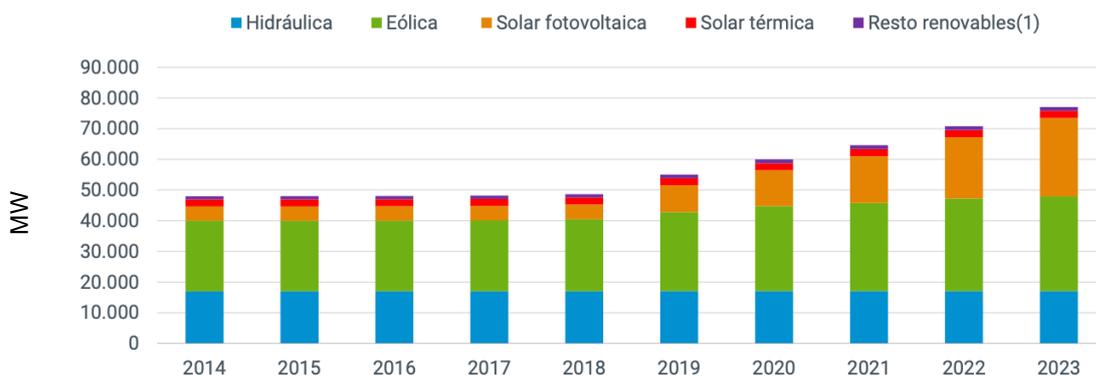
<sup>14</sup> Burzaco Samper, M., *et al.*, *Derecho administrativo económico*, Dykinson, Madrid, 2024, p. 84.

Asimismo, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo del 12 de abril de 2012 (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>16</sup>. De las conclusiones que sacó Corbinos a esta sentencia<sup>17</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.

### 1.3. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La regulación por parte de los poderes públicos en el sector energético cobra aún más relevancia en el contexto de la transición energética, fundamentada en la necesidad de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático<sup>18</sup>. En efecto, la transición energética está cambiando de manera drástica nuestro sistema eléctrico. En tan solo cinco años, España ha pasado de un 37,5% en 2019 a un 56,8% en 2024 de generación renovable en 2024.

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



**Fuente: REE (2024)**

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (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>17</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 (disponible en: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4766-modificacion-del-regimen-retributivo-de-las-energias-renovables-y-seguridad-juridica-/>; última consulta 14/03/2025).

<sup>18</sup> Linares, P., “La transición energética”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.125, 2018, pp. 20-31.

De esta manera, el motor de este proyecto hacia la descarbonización ha estado compuesto no solo por los compromisos internacionales, sino también por los ambiciosos objetivos nacionales adoptados por España. Por ello, a continuación se presentan las diferentes medidas regulatorias y estrategias nacionales e internacionales que han marcado la rápida transformación del sector energético español, al contribuir en una transformación profunda del modelo de generación y consumo de energía.

En primer lugar, el Acuerdo de París fue firmado por los países miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático en diciembre de 2015 y adoptado por España en 2017. Consiste en un tratado internacional con carácter vinculante, que abarca todos los elementos relacionados con la lucha contra el cambio climático<sup>19</sup>. En línea con este compromiso, el Consejo Europeo acordó el 12 de diciembre de 2019 la adopción de la neutralidad climática en la Unión Europea. Esta misión se desarrolla en el estudio «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra»<sup>20</sup>.

Adoptado en diciembre de 2019, el Pacto Verde Europeo fija un plan para lograr una economía sostenible en la UE. En el contexto 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<sup>21</sup>.

Posteriormente, se aprobó el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), 2023-2030, que persigue un objetivo de reducción de un 55% de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en relación con 1990. Además, el PNIEC prevé que la dependencia energética exterior disminuya de manera significativa, pasando del 73% en 2019 al 50% en 2030. De esta manera, esta transición no solo refuerza la estabilidad del sistema energético español, sino que además generará un ahorro aproximadamente de 86.750

---

<sup>19</sup> MITECO, “El Acuerdo de París”, *Ministerio Para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* (disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/naciones-unidas/elementos-acuerdo-paris.html>; última consulta 14/03/2025).

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión Europea de 28 de noviembre de 2018. Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra. COM (2018) 773 final.

<sup>21</sup> Comunicación de la Comisión Europea de 11 de noviembre de 2019. El Pacto Verde Europeo. COM (2019) 640 final.

millones de euros en importaciones de combustibles fósiles a lo largo de la década 2020-2030<sup>22</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”*. Este objetivo resalta la necesidad de acelerar la transición energética, impulsando tecnologías energéticas limpias como la eólica, la solar y el almacenamiento, con el fin de disminuir la dependencia de los combustibles fósiles y garantizar la seguridad del suministro. Además, se establece en el artículo 3.2 de esta misma 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”*. Por un lado, este mandato responde a la necesidad de mitigar el cambio climático, y por otro, posiciona a España como un país comprometido con la sostenibilidad y la innovación en el sector energético. Teniendo esto en cuenta, podemos afirmar que España se encuentra sujeta de manera vinculante a una Ley que establece unos objetivos jurídicos muy ambiciosos en materia energética.

Por último, la COP 29 (la conferencia climática de la ONU celebrada en Bakú), terminó el 24 de noviembre con un acuerdo trascendental en materia de financiación climática. En este evento, se determinó 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>23</sup>. Consecuentemente, podemos afirmar que el acuerdo de la COP 29 no solo representa un avance en la lucha contra el cambio climático, sino que además supone una oportunidad estratégica para España en su transición energética, debido a que a través de transferencias económicas y tecnológicas a países en vía de desarrollo se impulsa un modelo sostenible a nivel nacional e internacional.

---

<sup>22</sup> Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (Actualización 2023-2030). MITECO. Madrid, septiembre 2024.

<sup>23</sup> Naciones Unidas, “COP29: Invertir en un planeta habitable para todos” (disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/cop29>).

#### 1.4. LA CNMC

La CNMC es una entidad de Derecho Público que se integra dentro de la categoría de las denominadas “autoridades administrativas independientes”. El apartado primero del artículo 109 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>24</sup> las define como “*entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley*”. Además, el apartado segundo establece que deberán desempeñar sus funciones de manera independiente de todo interés empresarial o comercial.

Asimismo, el apartado primero del artículo 110 LRJSP introduce el régimen jurídico de la CNMC y menciona que “*Las autoridades administrativas independientes se regirán por su Ley de creación, sus estatutos y la legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión y, supletoriamente y en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, por lo dispuesto en esta Ley, en particular lo dispuesto para organismos autónomos, la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, así como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común*”. En vista del párrafo anterior, la CNMC fue creada por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia<sup>25</sup>, como entidad que cumple una doble función: autoridad nacional de defensa de la competencia y organismo regulador multisectorial. Esta entidad desempeña un rol clave en la actividad energética, debido a que se trata de un sector regulado<sup>26</sup>. En este contexto, la CNMC lleva a cabo diversas funciones, que influyen de manera significativa en el desarrollo y regulación de las energías renovables, entre las cuales se destacan:

---

<sup>24</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>25</sup> Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

<sup>26</sup> Burzaco Samper, M., *et al.*, *Derecho administrativo económico*, Dykinson, Madrid, 2024, p. 61.

- 1) **Potestad normativa:** tiene potestad para aprobar circulares o instrucciones en el ámbito de sus competencias que tienen rango reglamentario, estableciendo normas que afectan el desarrollo y la integración de las energías renovables en el sistema eléctrico español. 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<sup>27</sup>, que incrementaba el ámbito de dichas competencias respecto de la Ley 3/2013, reguladora de la CNMC<sup>28</sup>.
  
- 2) **Supervisión:** por un lado, la CNMC vigila el correcto funcionamiento y grado de competencia en el mercado eléctrico, asegurando la competencia y la transparencia en el ámbito de mercado mayorista (MIBEL) y mercado minorista, así como la gestión y funcionamiento del sistema. En concreto, este ente gestiona en el sector energético el sistema de garantías de origen y etiquetado de la electricidad procedente de fuentes renovables. Por otro lado, la CNMC vigila la transparencia e integridad de los mercados mayoristas de energía, asegurando el cumplimiento de lo establecido en el reglamento de la UE sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía (REMIT)<sup>29</sup>.
  
- 3) **Elaboración de informes y dictámenes:** emite informes consultivos sobre regulación y políticas energéticas, influyendo en decisiones sobre incentivos y normativas para las energías renovables. En concreto, los informes persiguen realizar un asesoramiento a las Administraciones Públicas con el fin de que incorporen en sus actuaciones las recomendaciones de la CNMC, desde la doble perspectiva de promover una competencia efectiva e impulsar la regulación económica eficiente entre los agentes de los mercados regulados<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural.

<sup>28</sup> Jover Gómez-Ferrer, J.M., *et al.*, *Regulación del sistema eléctrico*, Aranzadi, Madrid, 2021, p.86.

<sup>29</sup> CNMC, “Supervisión del mercado eléctrico” (disponible en: <https://www.cnmc.es/sectores-que-regulamos/energia/supervision-del-mercado-electrico>; última consulta 14/03/2025).

<sup>30</sup> CNMC, “Mejora regulatoria” (disponible en: <https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/mejoramos-la-regulacion>; última consulta 14/03/2025).

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

### 2.1. ESPECULACIÓN CON PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN: IMPACTO Y NECESIDAD DE REFORMA EN EL SECTOR ELÉCTRICO ESPAÑOL

Desde el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial<sup>31</sup>, la regulación establecía en el sector eléctrico español, como requisito previo para la solicitud y concesión del permiso de acceso, la obtención del punto de conexión<sup>32</sup>. Por el contrario, en la práctica los gestores de la red adoptaron un modelo de evaluación conjunta de ambos permisos, lo que resultó en que no era posible emitir un permiso de acceso previo e independiente del permiso de conexión<sup>33</sup>.

El Expositivo IX del Preámbulo del RD-1 23/2020 menciona que a lo largo de todo 2019 y la primera mitad de 2020, se presentaron en España solicitudes por más de 430.000 MW, cifra que cuadruplica la potencia instalada en 2018 en España. De hecho, se solicitaban mensualmente 30.000 MW, cifra que sobrepasaba con creces la demanda máxima histórica del sector eléctrico español. No obstante, la mayor parte de estos proyectos contaban con permiso de acceso, pero no llegaron a solicitar permiso de conexión. ¿El motivo? La especulación masiva con los permisos de acceso y conexión.

En España, la especulación con los permisos de acceso y conexión de los proyectos de energías renovables ha constituido un problema que ha afectado negativamente en numerosos aspectos. Por un lado, se ha producido un bloqueo en el avance de proyectos viables que impulsan la transición energética, el desarrollo económico y la creación de

---

<sup>31</sup> Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

<sup>32</sup> Criterios de la CNMC para el cómputo de plazos y caducidad de los permisos de conexión y acceso a las redes de distribución de las energías renovables previstos en el Real Decreto-Ley 23/2020 (CNMC 25 de enero de 2023).

<sup>33</sup> Según el artículo 2 “*Definiciones*” del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica:

- Permiso de acceso: aquél que se otorga para el uso de la red a la que se conecta una instalación de producción de energía eléctrica, almacenamiento para posterior inyección a la red, consumo, distribución o transporte. El permiso de acceso será emitido por el gestor de la red.
- Permiso de conexión a un punto de la red: aquél que se otorga para poder conectar una instalación de producción de energía eléctrica, almacenamiento para posterior inyección a la red, consumo, distribución o transporte a un punto concreto de la red de transporte o, en su caso, de distribución. El permiso de conexión será emitido por el titular de la red.

empleo, sobre todo en las regiones impactadas por el cese de operaciones de centrales térmicas. Por otro lado, amenaza el cumplimiento del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2023-2030, que tiene como objetivo primordial alcanzar un 81% de generación de origen renovable para 2030.

Ante esta situación, el Gobierno, a través del RD-l 23/2020, introdujo criterios más estrictos para la obtención de los permisos de acceso y conexión, garantizando que únicamente pudiesen acceder a la red eléctrica española proyectos maduros y viables. El fin último de este Real Decreto-ley consistía en *“favorecer la previsibilidad y estabilidad en los ingresos y financiación de las nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable que se construyan, lo que es imprescindible para impulsar el desarrollo de nuevos proyectos renovables con la urgencia, que resulta necesaria para alcanzar los compromisos comunitarios e internacionales asumidos por España en esta materia”*. Es decir, se estableció una regulación que distinguía solicitudes especulativas y proyectos reales, asegurando un marco normativo estable que proporcione seguridad jurídica a las inversiones en proyectos de energías renovables.

## 2.2. HITOS DEL REAL DECRETO-LEY 23/2020

El objetivo del legislador de poner fin a la especulación con proyectos de energías renovables en España se materializa normativamente en el artículo 1 del RD-l 23/2020, en el que se introducen los *“Criterios para ordenar el acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad”*, fundamentales para analizar la problemática planteada en este trabajo de investigación. En el apartado primero de este artículo, se introducen una serie de hitos, al mencionar que:

*“Los titulares de los permisos de acceso para instalaciones de generación de energía eléctrica que hubieran obtenido dichos permisos en fecha posterior al 27 de diciembre de 2013, y antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley, deberán acreditar el cumplimiento de los siguientes hitos administrativos en unos plazos no superiores a los estipulados a continuación:*

*a) Si el permiso de acceso se obtuvo en una fecha comprendida entre el 28 de diciembre de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, ambos inclusive:*

*1.º Solicitud presentada y admitida de la autorización administrativa previa: 3 meses.*

*2.º Obtención de la declaración de impacto ambiental favorable: 27 meses.*

*3.º Obtención de la autorización administrativa previa: 30 meses.*

*4.º Obtención de la autorización administrativa de construcción: 33 meses.*

*5.º Obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva: 5 años.*

*b) Si el permiso de acceso se obtuvo con posterioridad al 31 de diciembre de 2017 y antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley:*

*1.º Solicitud presentada y admitida de la autorización administrativa previa: 6 meses.*

*2.º Obtención de la declaración de impacto ambiental favorable: 31 meses.*

*3.º Obtención de la autorización administrativa previa: 34 meses.*

*4.º Obtención de la autorización administrativa de construcción: 37 meses.*

*5.º Obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva: 5 años.*

*Todos los plazos señalados en los apartados a) y b) serán computados desde el 25 de junio de 2020.*

*Aquellos titulares de permisos de acceso para instalaciones de generación de energía eléctrica que sean otorgados desde la entrada en vigor de este real decreto-ley deberán cumplir los hitos administrativos previstos en el apartado b), computándose los plazos desde la fecha de obtención de los permisos de acceso”.*

Estos criterios suponen el establecimiento de unos plazos determinados para obtener una serie de autorizaciones (autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y autorización administrativa de explotación definitiva) y la Declaración de Impacto Ambiental por parte del promotor, garantizando así que solo proyectos viables y con un desarrollo real puedan avanzar en el proceso. De esta manera, se establece un cronograma para asegurar que los proyectos de generación de energía renovable se desarrollan de manera efectiva y no se reservan permisos de acceso para proyectos sin intención real de ejecución.

Además, como podemos observar, se diferencian dos grupos de proyectos según la fecha en que obtuvieron su permiso de acceso. El motivo de esta división temporal se debe a la necesidad de ajustar los plazos administrativos al desarrollo del marco normativo del sector eléctrico español.

- 1) **Proyectos con permisos de acceso entre 2013 y 2017:** los permisos de acceso de estos proyectos fueron autorizados en un contexto regulatorio anterior a la avalancha de solicitudes que se produjo en años posteriores. El legislador ha establecido plazos más cortos, debido a que ha transcurrido un período más largo de tiempo desde su concesión. Consecuentemente, se reconoce su desarrollo y evita que permisos más anteriores en el tiempo sean empleados con fines especulativos.
- 2) **Proyectos con permisos de acceso posteriores a 2017:** los permisos de acceso a partir de esta fecha se dispararon, desencadenando cuellos de botella administrativos y problemas especulativos. Por ello, se otorgaron plazos más amplios para estos proyectos, reflejando así la mayor carga burocrática y los retrasos que se habían producido en la tramitación de autorizaciones.

Seguidamente, el apartado 2 del artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020 establece que *“La no acreditación ante el gestor de la red del cumplimiento de dichos hitos administrativos en tiempo y forma supondrá la caducidad automática de los permisos de acceso y, en su caso, de acceso y conexión concedidos y la ejecución inmediata por el órgano competente para la emisión de las autorizaciones administrativas de las garantías económicas presentadas para la tramitación de la solicitud de acceso a las*

*redes de transporte y distribución*”. De esta manera, el Real Decreto-ley determina que los permisos de acceso y conexión otorgados por la Administración caducarán automáticamente, si un promotor incumple con los hitos administrativos necesarios en el espacio temporal establecido y no lo justifica ante el gestor de la red. Como resultado, la garantía económica que ha sido depositada para la solicitud de acceso a la red será ejecutada de manera inmediata por la autoridad competente encargada de otorgar las autorizaciones administrativas. En otras palabras, el promotor se verá privado del aval económico que presentó como garantía para el desarrollo del proyecto.

Además, el apartado 2 del artículo 1 del RD-1 23/2020 continúa mencionando que *“No obstante, si por causas no imputables al promotor, no se produjese una declaración de impacto ambiental favorable, no se procederá a la ejecución de dichas garantías”*. Este apartado presenta una excepción a la regla de ejecución automática de las garantías económicas en caso de caducidad de los permisos de acceso y conexión. De este modo, si el proyecto no avanza por razones ajenas al promotor (por ejemplo, como resultado restricciones medioambientales impuestas por la Administración), no será penalizado con la pérdida de su aval.

Sin embargo, la Administración, ante el volumen masivo de proyectos presentados, se había visto desbordada y no ha sido capaz de dictar a tiempo, impidiendo que el promotor cumpla los plazos. Por este motivo, el Gobierno ha considerado imprescindible en ocasiones la ampliación con carácter urgente de los plazos para el cumplimiento de los hitos administrativos establecidos en el RD-1 23/2020.

Consecuentemente, dichos plazos han sido prorrogados en dos ocasiones a través de los siguientes Reales Decretos-ley:

- 1) **Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre**<sup>34</sup>: extendió nueve meses los plazos para la obtención de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) favorable, la Autorización Administrativa Previa y la Autorización Administrativa de Construcción. Por el contrario, para la obtención de la Autorización Administrativa de Explotación, conservó el plazo original de cinco años.

---

<sup>34</sup> Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.

- 2) **Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre**<sup>35</sup>: fijó una plazo máximo de 49 meses para la obtención de la Autorización Administrativa de Construcción y se introdujo la posibilidad de solicitar una extensión del plazo para la obtención de la Autorización Administrativa de Explotación de hasta ocho años.

Asimismo, en relación con los plazos, cabe mencionar que la CNMC estableció mediante resolución el 25 de enero de 2023 unos Criterios para el cómputo de plazos y la caducidad de los permisos de acceso y conexión a las redes de distribución de las energías renovables previstos en el Real Decreto-Ley 23/2020<sup>36</sup>. En estos criterios, se fija la fecha de inicio para el cálculo de los plazos del RD-l 23/2020. Además, estos criterios hacen referencia a que en vía de conflicto (Resolución de 15 de septiembre de 2022, CFT/DE/167/22), la CNMC ha precisado que el permiso de acceso se considera adquirido cuando el promotor acepta las condiciones técnico-económicas, lo que implica la aceptación del punto de conexión asignado. Por consiguiente, no basta el mero informe del gestor de la red de distribución, en el que se evalúa la capacidad otorgada al punto de conexión, para entender que el permiso de acceso ha sido obtenido.

Consecuentemente, la CNMC establece que *“la fecha de obtención del permiso de acceso a las redes de distribución de energía eléctrica, en el sentido establecido en el artículo 1 del RD-Ley 23/2020, debe hacerse coincidir con la obtención del permiso de conexión, entendido como la aceptación por parte del promotor de las condiciones técnicas y económicas de conexión”*.

No obstante, a pesar de la ampliación de los hitos dada por el Real Decreto-ley 29/2021 y Real Decreto-ley 8/2023, así como los criterios fijados por la CNMC, la Administración no ha sido capaz de dictar a tiempo todas las autorizaciones. Como resultado, una enorme cantidad de los permisos de acceso y conexión han caducado, no por la falta de compromiso de los promotores en cumplir con las condiciones establecidas en el RD-l 23/2020, sino por una falta de diligencia de la propia Administración.

---

<sup>35</sup> Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

<sup>36</sup> Criterios de la CNMC para el cómputo de plazos y caducidad de los permisos de conexión y acceso a las redes de distribución de las energías renovables previstos en el Real Decreto-Ley 23/2020 (CNMC 25 de enero de 2023).

## **CAPÍTULO 3. CONSECUENCIAS DE LA CADUCIDAD DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN**

La caducidad de los permisos de acceso y conexión de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2 del RD-1 23/2020 no solo representa una barrera en la tramitación de los proyectos de energías renovables, sino además un punto de inflexión que podría determinar su fin. En efecto, dicha caducidad conlleva para los promotores de los proyectos consecuencias profundas e inmediatas. A continuación, se llevará a cabo un análisis de estas implicaciones dividido en cuatro apartados clave.

### **3.1. CONSECUENCIAS PRINCIPALES DE LA CADUCIDAD AUTOMÁTICA**

La caducidad mencionada en el artículo 1.2 del RD 23/2020 consiste en una caducidad de carácter automático, que no da posibilidad de discusión, ya que REE, como gestor de la red de transporte, simplemente la comunica a través de una notificación a los promotores de los proyectos. Esta caducidad desencadena dos consecuencias principales:

#### **1) La ejecución de los avales**

La caducidad del artículo 1.2 del RD-1 23/2020 faculta a la Administración para ejecutar los avales depositados por parte del promotor. La obligación de estos avales se encuentra recogida en el artículo 23 *“Garantías económicas necesarias para la tramitación de los procedimientos de acceso y conexión de instalaciones de generación de electricidad”* del RD 1183/2020<sup>37</sup>, cuyo apartado primero establece que *“Para las instalaciones de generación de electricidad, el solicitante, antes de realizar la solicitud de acceso y conexión a la red de transporte, o en su caso a la red de distribución, deberá presentar, ante el órgano competente para otorgar la autorización de la instalación, resguardo acreditativo de haber depositado, con posterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, una garantía económica por una cuantía equivalente a 40 €/kW instalado”*. Es decir, previamente a la solicitud de acceso y conexión a la red, el promotor debe acreditar el depósito de una garantía económica, esto es, un aval, equivalente a 40 €/kW instalado. Además, el apartado tercero establece que la presentación de este aval *“será requisito*

---

<sup>37</sup> Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.

*imprescindible para la iniciación de los procedimientos de acceso y conexión por parte del gestor de la red de transporte, o en su caso, del gestor de la red de distribución”.*

A modo de ejemplo, la media de capacidad instalada por proyecto de energías renovables en España es aproximadamente de 46,8 MW<sup>38</sup>, por lo que si aplicamos la garantía exigida por el RD 1183/2020 de 40 €/kW instalado, podemos calcular el coste del aval para proyectos con esta capacidad instalada:

- Para un proyecto de 46,8 MW (46.800 kW):  $40 \text{ €/kW} \times 46.800 \text{ kW} = 1.872.000 \text{ €}$

Teniendo en cuenta estas cifras, que ascienden a millones de euros, podemos entender el enorme poder que ostenta la Administración. Esto no solo conlleva una enorme pérdida económica para los desarrolladores de proyectos de energías renovables, sino que además genera un impacto que se traduce en la pérdida del permiso de acceso y conexión, y por ende, del proyecto.

## **2) La capacidad de acceso vuelve a estar disponible**

La segunda consecuencia principal consiste en que la capacidad de acceso recogida en el permiso de acceso y conexión caducado pierde su vinculación con el promotor y vuelve a estar disponible para otros proyectos. Al producirse la caducidad, el gestor de la red de transporte (REE en España) deberá proceder a la publicación de la capacidad disponible en el correspondiente mapa de capacidad, es decir, la capacidad de acceso vuelve al mercado. No obstante, esto genera un doble perjuicio para el promotor afectado:

- a. Pérdida de la capacidad de acceso adjudicada:** imposibilitando cualquier progreso del proyecto original.
- b. Ventaja competitiva para nuevos solicitantes:** debido a que cabe la posibilidad de que obtengan el acceso a la capacidad sin haber incurrido en los costes y esfuerzos asumidos por el promotor afectado al inicio del proyecto.

---

<sup>38</sup> Redacción, “Más de 260 proyectos de renovables con casi 12.300 MW de capacidad han obtenido la autorización de construcción en España”, *El Periódico de la Energía*, 3 de octubre de 2024 (disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/los-proyectos-renovables-con-autorizacion-de-construccion-en-el-tercer-trimestre-suman-los-12-299-mw/>; última consulta 14/03/2025).

### 3.2. PRESENTACIÓN DE CONFLICTO ANTE LA CNMC

Contra la declaración de caducidad del permiso, el promotor ostenta el derecho de presentar un conflicto ante la CNMC respaldándose en el apartado 3 del artículo 33 de la LSE, que regula los denominados conflictos de acceso y conexión a las redes, que menciona que *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolverá a petición de cualquiera de las partes afectadas los posibles conflictos que pudieran plantearse en relación con el permiso de acceso a las redes de transporte y distribución, así como con las denegaciones del mismo emitidas por el gestor de la red de transporte y el gestor de la red de distribución”*. De esta manera, el promotor, ante la caducidad de su permiso de acceso y conexión, cuenta con la capacidad de presentar este conflicto ante la CNMC, que resulta fundamental para abordar la problemática planteada en el presente Trabajo de Fin de Grado.

Además, en este mismo apartado se recoge el plazo del promotor para presentar el conflicto ante la CNMC: *“Las solicitudes de resolución de estos conflictos habrán de presentarse ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el plazo máximo de un mes contado desde el conocimiento por parte del solicitante del hecho que motiva su solicitud de resolución de conflicto”*.

Cabe mencionar que será la CNMC la encargada de dictar resolución al respecto. Esta facultad se recoge en la Ley 3/2013. En concreto, en el apartado primero del artículo 12 *“Resolución de conflictos”*, que menciona en la letra b) nº 2 que la CNMC será competente para resolver los conflictos planteados por los operadores económicos en el mercado eléctrico *“en relación con la gestión económica y técnica del sistema y el transporte, incluyendo las conexiones entre instalaciones”*. Por lo tanto, extraemos de este artículo la idea de que la CNMC es el ente encargado de garantizar una resolución eficiente y justa de los conflictos de acceso y conexión a las redes, garantizando que se aplique correctamente la regulación actual del sector eléctrico. Además, el apartado 3 del artículo 33 LSE contiene también el plazo de resolución que tiene la CNMC para el conflicto, al incluir que *“El plazo para la resolución y notificación de este procedimiento será de dos meses, que podrá ampliarse a dos meses adicionales si se requiere información adicional a la solicitud, o si así lo manifiesta el solicitante”*.

### 3.3. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En el caso de que se produzca una resolución de inadmisión o desestimación del conflicto presentado ante la CNMC, el promotor podrá interponer un recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para impugnar la decisión de la CNMC y lograr recuperar el permiso de acceso y conexión. El fundamento de este recurso se encuentra recogido en el apartado segundo del artículo 36 de la Ley 3/2013, que establece que *“Los actos y resoluciones del Presidente y del Consejo, en pleno y en salas, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia dictados en el ejercicio de sus funciones públicas pondrán fin a la vía administrativa y no serán susceptibles de recurso de reposición, siendo únicamente recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa”*.

Además, será la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional la competente para controlar a la CNMC, con sustento en el apartado quinto de la disposición adicional 4ª de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>39</sup>, que determina que serán recurribles *“Los actos y disposiciones dictados por la Agencia Española de Protección de Datos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ... y Secciones Primera y Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual, directamente, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional”*.

Por lo tanto, el control de la actividad del gestor de la red de transporte no acaba con la inadmisión o desestimación del conflicto de acceso y conexión interpuesto ante la CNMC, sino que sus resoluciones se pueden impugnar en la vía contencioso-administrativa, permitiendo su control jurisdiccional. De esta manera, la Sentencia de la Audiencia Nacional 2071/2024 del 20 de marzo de 2024<sup>40</sup> estimó el recurso contencioso-administrativo presentado por Greenalia contra el acuerdo de la CNMC de fecha 21 de enero de 2021 mediante el cual se inadmitía el conflicto de acceso. A pesar de ello, las resoluciones de la CNMC contienen en algunos casos un alto grado de discrecionalidad técnica, lo que dificulta el control en vía contencioso-administrativa<sup>41</sup>. Por ende, podemos

---

<sup>39</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

<sup>40</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional (Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) del 20 de marzo de 2024 (Rec. Núm. 665/2021). (ROJ: 2071/2024). (Id Cendoj: 28079230042024100189).

<sup>41</sup> Jover Gómez-Ferrer, J.M., *et al.*, *Regulación del sistema eléctrico*, Aranzadi, Madrid, 2021, p. 367.

afirmar que la posibilidad real de que un Tribunal Contencioso-Administrativo anule la resolución de la CNMC es muy limitada.

#### 3.4. EXCEPCIÓN DEL ARTÍCULO 1.2 DEL RD-L 23/2020

El apartado segundo del artículo 1 del RD-L 23/2020 introduce una excepción a la norma general de ejecución de las garantías: *“No obstante, si por causas no imputables al promotor, no se produjese una declaración de impacto ambiental favorable, no se procederá a la ejecución de dichas garantías”*. De esta manera, se limita la no ejecución de los avales a los casos en que se haya emitido por parte de la Administración competente una declaración de impacto ambiental (DIA) negativa, que sucede cuando un proyecto ha sido evaluado ambientalmente y la Administración ha establecido mediante declaración, que posee grandes repercusiones sobre el medio ambiente, sin que quepa la posibilidad de ser paliado.

Sin embargo, dado que la única excepción contemplada a la ejecución de los avales es la no obtención del hito de la DIA por causas no imputables al promotor, excluyendo así el resto de hitos recogidos en el RD-L 23/2020, se puede argumentar que este precepto vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogido en el artículo 9.3 CE<sup>42</sup>, que establece que: *“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*. Consecuentemente, cabe argumentar que procede una interpretación extensiva del precepto, abarcando el resto de los hitos.

Asimismo, cabe mencionar que la RAE define la arbitrariedad como *“Acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes dictado solo por voluntad o capricho de su autor, sin un razonamiento suficiente y sin explicación bastante de las razones en que se basa o careciendo estas de cualquier fundamento serio”*. Esta definición resulta especialmente relevante en la problemática analizada, ya que refleja cómo la aplicación automática de la caducidad ignora cualquier valoración sobre la responsabilidad del promotor s en el cumplimiento de los hitos establecidos en el RD-L 23/2020. Por lo tanto,

---

<sup>42</sup> Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978).

podemos afirmar que la caducidad se aplica de manera implacable, con independencia de que la responsabilidad recaiga o no en el promotor y produciéndose así una situación de indefensión. Cabe mencionar aquí a Manuel García-Pelayo, Presidente del Tribunal Constitucional de España entre 1980 y 1986, que defendía que la seguridad jurídica exige la ausencia de arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos<sup>43</sup>.

Ante esta prohibición de la arbitrariedad recogida en el título preliminar de nuestra Constitución, el promotor podrá plantear ante el juez que lleve el procedimiento contencioso-administrativo la inconstitucionalidad del precepto. Posteriormente, el juez podrá plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad, con base en el artículo 163 CE, que establece que *“Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos”*.

### 3.5. MARCO JURISPRUDENCIAL

En nuestro ordenamiento jurídico existe un Principio General del Derecho desarrollado a través de jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sostiene la prohibición de ejecución de garantías cuando el incumplimiento de la obligación garantizada no es imputable al sujeto afectado.

En efecto, la STS 3241/2021 del 19 de julio<sup>44</sup> resolvió un recurso de casación interpuesto por Siemens Gamesa Renewable Energy Wind Farms SAU (en adelante, **“Siemens”**). Dicho recurso se presentó contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que ratificaba la incautación de una garantía económica de 180.000 euros como resultado del incumplimiento del plazo de 36 meses para completar e inscribir definitivamente dos parques eólicos en el Registro de Preasignación de Retribución. En este caso se debaten dos cuestiones clave:

---

<sup>43</sup> García-Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977.

<sup>44</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de julio de 2021 (Rec. Núm. 7234/2020). (ROJ: 3241/2021). (Id Cendoj: 28079130032021100148).

- i. Si el incumplimiento del plazo de 36 meses conlleva la ejecución automática de la garantía depositada.
- ii. Si concurren factores externos al promotor que justifican la restitución del aval (en este caso, los retrasos administrativos por parte de la Agencia Española de Seguridad Aérea).

Finalmente, el Tribunal Supremo falló que se revocase la sentencia del TSJ de Madrid y se ordenaba la restitución del aval de 180.000 euros a Siemens. De esta manera, la sentencia abarcó dos cuestiones fundamentales:

- a. Ejecución de la garantía:** como regla general, el incumplimiento del plazo conlleva la ejecución de la garantía. A pesar de ello, la norma se deberá interpretar considerando las distintas causas ajenas a la voluntad del promotor. Además, El Tribunal Constitucional ha reconocido que la Administración no puede sancionar o ejecutar garantías sin una justificación razonable y proporcional, aludiendo así al principio de proporcionalidad.
- b. Responsabilidad de la Administración:** a través de esta sentencia, el Tribunal Supremo estableció que el retraso en la resolución de autorizaciones por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea fue determinante y no imputable a Siemens.

Teniendo en cuenta los dos puntos anteriores, se establece que la ejecución de los avales de los proyectos no es automática en los casos en los que el incumplimiento es originado por demoras administrativas que no dependen del promotor. De esta manera, el Tribunal Supremo alude al principio de responsabilidad individual, al mencionar en la sentencia que *“si la garantía respalda el cumplimiento de una obligación, no se puede penalizar con su pérdida a la parte que no es responsable de dicho incumplimiento”*.

En esta misma línea, la STS 4113/2021, de 4 de noviembre<sup>45</sup>, reafirma el principio de responsabilidad individual y refuerza la idea de que *“la pérdida de la caución o garantía*

---

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 4 de noviembre de 2021 (Rec. Núm. 4751/2020). (ROJ: 4113/2021). (Id Cendoj: 28079130032021100181).

*depositada debe ser devuelta cuando el incumplimiento no es imputable al solicitante sino a un tercero o a la conducta de la Administración”*, aunque excluye del citado principio el riesgo regulatorio. De esta manera, el TS resolvió en este caso un recurso de casación interpuesto por Siemens contra la sentencia del TSJ Madrid, que ratificó la ejecución de un aval de 90.000 euros. El aval fue depositado de cara a completar la inscripción del parque eólico "I+D El Boyal III" en el Registro de Preasignación de Retribución, de acuerdo con el RD-1 6/2009<sup>46</sup>.

Entre los argumentos de Siemens se encontraba su imposibilidad de cumplir con los plazos de inscripción definitiva, como resultado de factores externos. En concreto, estos factores eran consecuencia de problemas administrativos y cambios normativos. No obstante, la STS 4113/2021 añade que el riesgo regulatorio actualmente presente en el sector energético español no justifica el incumplimiento de los hitos del RD-1 23/2020. En esta línea, el Tribunal Supremo recordó en el fundamento de derecho sexto lo mencionado en la sentencia recurrida del TSJ de Madrid, que hacía referencia a la Sentencia del 23 de octubre de 2017 (rec. 1611/2015) que mencionaba que *"la incertidumbre regulatoria a que se refiere la demanda, derivada según se acaba de exponer de noticias relacionadas con un recorte de los incentivos de las energías renovables, forma parte del riesgo regulatorio propio de esta actividad, sobre el que se ha pronunciado con reiteración esta Sala, que supone la admisión de que los parámetros retributivos de las instalaciones de energías renovables no son inamovibles, sino que pueden ser modificados en atención a las circunstancias concurrentes"*.

Como resultado, el TS estableció que el promotor no había acreditado de manera suficiente la imposibilidad de desarrollar el proyecto dentro del plazo legal por causas imputables a la Administración, confirmó la ejecución del aval y consolidó la jurisprudencia existente que defiende que el riesgo regulatorio no justifica el incumplimiento.

Teniendo en cuenta estas dos sentencias del Tribunal Supremo, podemos concluir que la jurisprudencia ha consolidado un Principio General del Derecho que prohíbe la ejecución de garantías en los casos en los que el origen del incumplimiento no es imputable al

---

<sup>46</sup> Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social (BOE 7 de mayo de 2009).

obligado. Es decir, cuando el incumplimiento de los hitos se deba a circunstancias externas a su control. A lo largo de estos últimos años, esta jurisprudencia ha sentado las bases sobre los criterios que deben guiar la ejecución de los avales en el sector energético español, fijando un firme marco legal para futuros litigios relacionados con la ejecución de avales.

## CAPÍTULO 4. CASOS REALES DE PROMOTORES

En el presente capítulo se abordarán diversos casos reales de promotores de proyectos de energías renovables que han presentado el conflicto de acceso ante la CNMC, como resultado de que han visto caducados sus permisos de acceso y conexión. De esta manera, se examinarán distintas situaciones que han provocado dicha caducidad por inacción de la Administración, así como las diferentes posturas adoptadas por la CNMC en su rol supervisor del sector energético. Todo ello se llevará a cabo a través del estudio de los siguientes casos: CFT/DE/071/24<sup>47</sup>, CFT/DE/139/23<sup>48</sup> y CFT/DE/341/24<sup>49</sup>.

### 4.1. CASO DE ENERGÍA, INNOVACIÓN Y DESARROLLO FOTOVOLTAICO, S.A. (CFT/DE/071/24)

El 25 de febrero de 2024, la CNMC recibió la solicitud de conflicto de acceso presentado por la sociedad ENERGÍA, INNOVACIÓN Y DESARROLLO FOTOVOLTAICO, S.A. (en adelante, “EiDF”) contra REE. Este conflicto tiene como origen la comunicación emitida por parte de REE el 26 de enero de 2024 sobre la caducidad de los permisos de acceso y conexión de EiDF como resultado del incumplimiento del segundo hito administrativo recogido en el apartado b) del artículo 1 del RD-1 23/2020. Este precepto determina que *“Si el permiso de acceso se obtuvo con posterioridad al 31 de diciembre de 2017 y antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley”, se debe cumplir con el plazo de 31 meses para la obtención de la DIA favorable.*

De esta manera, EiDF disponía de un permiso de acceso y conexión otorgado a fecha 16 de abril de 2021, insertándose en el apartado b) del artículo mencionado anteriormente.

---

<sup>47</sup> Resolución, dictada por la CNMC el 30 de abril de 2024, del conflicto de acceso de la red de transporte de energía eléctrica planteado por ENERGÍA, INNOVACIÓN Y DESARROLLO FOTOVOLTAICO, S.A. con motivo de la comunicación por parte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. en relación a la caducidad de los permisos de acceso y conexión para su instalación fotovoltaica de “Rojalinda” (CFT/DE/071/24).

<sup>48</sup> Resolución, dictada por la CNMC el 5 de octubre de 2023, del conflicto de acceso de la red de transporte de energía eléctrica planteado por GRUPOTEC SPV4, S.L., GRUPOTEC SPV20, S.L. E INICIATIVA Y DESARROLLO ENERGÉTICO PLANTA 4, S.L.U. con motivo de la comunicación por parte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. en relación a la caducidad de los permisos de acceso y conexión de sus instalaciones fotovoltaicas (CFT/DE/139/23).

<sup>49</sup> Resolución, dictada por la CNMC el 13 de febrero de 2025, del conflicto de acceso de la red de transporte de energía eléctrica planteado por RENOVALIA MEZCAL, S.L.U. con motivo de la comunicación por parte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. en relación a la caducidad de los permisos de acceso y conexión para su instalación fotovoltaica de “Morvedre 8” (CFT/DE/341/24).

Por lo tanto, para obtener la DIA favorable, EiDP tenía como límite temporal el 16 de noviembre de 2023, esto es, 31 meses desde la concesión del permiso de acceso. Sin embargo, la empresa alega en el conflicto que el órgano competente en materia ambiental no ha formulado la DIA dentro del plazo establecido legalmente, resultando así en la imposibilidad de acreditar el cumplimiento del hito administrativo en la fecha exigida y por ende, generando la caducidad automática del permiso de acceso y conexión.

Finalmente, la CNMC desestimó el conflicto de acceso presentado por EiDF, fundamentalmente, con base en dos argumentos:

Por un lado, la CNMC hace referencia a que el apartado 1 del artículo 3 del Código Civil<sup>50</sup> establece que *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”*. Por lo tanto, afirma que, en este caso, el artículo 1 del RD-1 23/2020 *“es un sentido literal absolutamente claro y no requiere de ningún tipo de labor interpretativa”*, postura ratificada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 189/2012, de 5 de julio<sup>51</sup>.

Por otro lado, EiDF solicitó la suspensión de la caducidad y la restauración de los permisos de acceso y conexión como medida provisional, al amparo del artículo 56 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>52</sup>, al alegar que se trata de una *“medida necesaria para asegurar la efectividad de la resolución”*. Sin embargo, la CNMC denegó dicha suspensión argumentando que este caso ha sido resuelto en un plazo breve y no concurre el requisito de perjuicio de imposible o difícil reparación, dejando así sin objeto la adopción de medidas provisionales.

---

<sup>50</sup> Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (Gaceta de Madrid 25 de julio de 1889).

<sup>51</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Primera) núm. 872/2009 de 18 de enero de 2010 [versión electrónica - base de datos Aranzadi. ECLI: ES:TS:2010:443].

<sup>52</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, cabe mencionar que en la resolución del conflicto de acceso se hace referencia a que una vez se haya constatado la caducidad del permiso de acceso y conexión, REE deberá llevar a cabo una evaluación de la capacidad existente y disponible en los nudos afectados, de acuerdo con la normativa que se encuentra recogida en la Circular 1/2021 de la CNMC<sup>53</sup> y la Resolución de 20 de mayo de 2021 de la CNMC<sup>54</sup>. Una vez se haya llevado a cabo esta evaluación, REE deberá proceder a la publicación de la capacidad disponible en el correspondiente mapa de capacidad.

#### 4.2. CASO DE GRUPOTEC SPV4, S.L., GRUPOTEC SPV20, S.L. E INICIATIVA Y DESARROLLO ENERGÉTICO PLANTA 4, S.L.U (CFT/DE/139/23)

Este caso gira en torno al conflicto de acceso presentado por GRUPOTEC SPV4, S.L., GRUPOTEC SPV20, S.L. E INICIATIVA Y DESARROLLO ENERGÉTICO PLANTA 4, S.L.U (en adelante, “**Grupotec**”). Este conflicto tuvo entrada en el Registro de la CNMC el día 14 de abril de 2023 y tiene como origen la comunicación por parte de REE el 31 de marzo de 2023 de la caducidad de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones FV Frutasol (37MW), FV Villasol (37MW) y FV Atalaya Solar (28MW), en el nudo de Sax 400kV, Alicante.

Esta caducidad se debe al incumplimiento del segundo hito administrativo recogido en el apartado b) del artículo 1 del RD-1 23/2020, debido a que las tres instalaciones obtuvieron permiso de acceso el día 24 de junio de 2019 y el 24 de enero de 2022 se producía el límite para la obtención de la DIA (transcurso de 31 meses desde la obtención del permiso de acceso y conexión).

Sin embargo, la entidad Grupotec alega que REE comunicó el día 24 de febrero de 2023 que los proyectos obtuvieron DIA favorable posteriormente al 25 de enero de 2023, siendo reconocida por el órgano autonómico competente con efectos retroactivos, del día

---

<sup>53</sup> Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica.

<sup>54</sup> Resolución de 20 de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución (BOE 2 de junio de 2021).

16 de enero de 2023 para las instalaciones de Frutasol y Villasol y del día 18 de enero de 2023 para la instalación Atalaya Solar.

Por ello, Grupotec alegó que la carga burocrática fue el obstáculo que generó un impedimento en la resolución de la DIA en el plazo establecido en el artículo 1 del RD-1 23/2020. Asimismo, argumentó que la eficacia retroactiva de los actos administrativos está permitida por el artículo 39.3 de la LPAC, que establece que *“Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas”*.

Por el contrario, REE admitió que, en un primer momento, llevó a cabo una validación errónea del hito administrativo. Asimismo, defendió que la aceptación de DIAs con retroactividad podría generar *“agravios comparativos entre promotores en distintas Comunidades Autónomas”*. Por último, sostuvo que su función es simplemente de comunicación de la caducidad de los permisos, quedando excluida la potestad de interpretar la validez de los actos administrativos.

Finalmente, la CNMC estimó el conflicto de acceso presentado por Grupotec, dejando sin efecto la caducidad de los permisos de acceso y conexión. Para ello, se basó principalmente en los siguientes argumentos:

Por un lado, la CNMC declaró que la Administración tiene la facultad de otorgar eficacia retroactiva a la DIA, reconociendo así la validez de la eficacia retroactiva de la DIA otorgada por la Generalitat Valenciana.

Por otro lado, defendió que la interpretación de REE era excesivamente restrictiva y que el retraso administrativo no puede perjudicar al promotor, debido a que este actuó diligentemente.

#### 4.3. CASO DE RENOVALIA MEZCAL, S.L.U. (CFT/DE/341/24)

En este caso se aborda el conflicto de acceso interpuesto por Renovalia Mezcal, S.L.U. (en adelante, “**Renovalia**”) contra REE, que tuvo entrada en el Registro de la CNMC el día 25 de noviembre de 2024. En concreto, se analiza la caducidad de los permisos de acceso y conexión de la instalación fotovoltaica "Monvedre 8" de 41 MW, situada en la Comunidad Valenciana.

De esta manera, REE comunicó la caducidad automática del permiso de acceso y conexión el 23 de octubre de 2024, como resultado del incumplimiento del cuarto hito administrativo recogido en el apartado b) del artículo 1 del RD-l 23/2020: la autorización administrativa de construcción. En efecto, este hito tiene como plazo 37 meses desde la obtención del permiso de acceso y conexión. De esta manera, el proyecto obtuvo permiso de acceso el día 29 de julio de 2020 y el 29 de agosto de 2024 se producía el límite para la obtención de la AAC, debido a que el plazo para la obtención de la AAC fue ampliado a 49 meses por el RD-l 8/2023.

Renovalia argumentó que la no obtención de la autorización administrativa de construcción tenía como causa las dilaciones administrativas y la denegación de permisos el 10 de octubre de 2024 por parte de la Generalitat Valenciana. Además, la empresa sostenía que la estimación de los recursos administrativos pendientes del proyecto podría llevar a la emisión de la AAC con efectos retroactivos, lo que podría evitar la caducidad. Para terminar, Renovalia solicitó que REE no declarara la caducidad del permiso de acceso y conexión hasta que los recursos administrativos pendientes fuesen resueltos y que la capacidad reservada en el nudo Morvedre 220 kV se mantuviera, paralizando así su liberación.

Por último, la CNMC desestimó el conflicto de acceso interpuesto por Renovalia, al establecer que la actuación de REE por la que se declararon caducados los permisos es conforme a Derecho. Para ello, se basó principalmente en los siguientes dos argumentos:

El primero de ellos introduce la idea de que el artículo 1.2. RD-l 23/2020 establece la caducidad automática (*ope legis*) si no se cumplen los hitos en los diferentes plazos

establecidos, calificando el origen del incumplimiento como irrelevante y defendiendo que la norma no admite otras interpretaciones.

El segundo argumento gira en torno a la idea de que la Administración tiene la facultad de resolver de manera retroactiva, pero ello no evita que se produzca la caducidad automática.

#### 4.4. ANÁLISIS COMPARATIVO

El análisis de estos casos reales de promotores que han visto sus permisos de acceso y conexión caducados refleja el estricto uso por parte de la Administración y de la CNMC del RD-1 23/2020. Con base en los casos analizados, podemos extraer las siguientes reflexiones:

- 1) **Automatismo en la caducidad:** la CNMC refuerza la idea de que la caducidad de los permisos de acceso y conexión opera automáticamente (*ope legis*) cuando los promotores no hayan cumplido con los hitos administrativos en los plazos establecidos en el RD-1, sin que la existencia de recursos administrativos pendientes influya en la caducidad.
- 2) **Eficacia retroactiva de los actos administrativos:** en la resolución del conflicto de acceso interpuesto por Grupotec, la CNMC reafirmó la validez de la eficacia retroactiva de la DIA otorgada por la Generalitat Valenciana, revocando así la caducidad de los permisos declarada por REE. Esto refleja la flexibilidad de la norma que, aunque teóricamente establece unos plazos estrictos, pueden ser prolongados en la práctica por parte de la Administración en casos específicos para evitar la caducidad de los permisos.
- 3) **Impacto de la actuación administrativa:** el análisis de los tres casos de promotores refleja la forma en la que la inacción o el retraso en la tramitación de los permisos por parte de la Administración impacta gravemente a los promotores, llegando incluso a suponer la pérdida de sus derechos de acceso y conexión. A pesar de ello, la CNMC ha mantenido una postura firme al reiterar que estos

retrasos no suponen una exención para los promotores del cumplimiento de los plazos legales de los hitos del RD-1.

- 4) **Discrecionalidad en los criterios de interpretación:** por un lado, en el caso de Grupotec, la CNMC optó por una interpretación del RD-1 23/2020 más flexible al confirmar la eficacia retroactiva de la DIA. Por otro lado, en los casos de EiDF y Renovalia, sostuvo una interpretación más rígida de la norma, sin considerar las distintas excepciones por causas externas a los promotores.

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

### **5.1. PUNTO DE PARTIDA**

La LRJSP abarca en la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo IV la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. En concreto, el apartado primero del artículo 32 de la LRJSP determina que *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”*. Este precepto constituye el presupuesto para que nazca la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, lo que nos hace plantearnos la siguiente cuestión: ¿ante la caducidad de los permisos de acceso y conexión como consecuencia de un retraso administrativo, no existe deber jurídico del promotor de soportar el daño?

Como se ha visto anteriormente, existen casos en los que la CNMC ha optado en sus resoluciones de los conflictos de acceso y conexión por una interpretación flexible de la norma, defendiendo así que el retraso administrativo no puede perjudicar al promotor si este actuó diligentemente. Es por ello que, podemos responder a la pregunta planteada afirmando que no existe deber jurídico del promotor de soportar el daño en los casos en los que la caducidad se debe a un retraso administrativo.

Consecuentemente y como última instancia, podemos afirmar que los promotores de los proyectos de energías renovables que han visto sus permisos de acceso y conexión caducados tienen la posibilidad de interponer una acción de responsabilidad patrimonial de la Administración.

### **5.2.DAÑO EMERGENTE VS. LUCRO CESANTE**

El promotor puede haber invertido una gran cantidad de sus recursos en el desarrollo del proyecto. De esta manera, la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración se podrá ejercitar por dos cuestiones: por un lado, el daño emergente, que

incluye la ejecución de los avales y los costes de financiación del proyecto afectado. Por otro lado, se podría plantear la posible compensación por el lucro cesante del proyecto, reclamando la pérdida de los beneficios que se hubieran obtenido si el proyecto no se hubiese derrumbado tras la caducidad de los permisos.

En relación con el daño emergente, el promotor que ha visto sus permisos de acceso y conexión caducados tiene derecho a reclamar los gastos incurridos en el proyecto, así como los perjuicios económicos directos que haya sufrido. En este caso, comprende:

- 1) **Costes ya incurridos en el desarrollo del proyecto:** por ejemplo, los avales ejecutados con las cantidades mencionadas *supra* y los estudios de impacto ambiental elaborados por la consultoría ambiental contratada por el promotor, que oscilan entre los 1.400 € y 6.000 €<sup>55</sup>.
  
- 2) **Inversiones realizadas que quedaron inutilizadas debido a la caducidad del permiso:** por ejemplo, en el supuesto de que el promotor sea el generador de electricidad, el RD 1183/2020 reproduce lo establecido el RD-l 15/2018<sup>56</sup>, donde se determina que los titulares de los permisos de acceso y conexión tienen el deber presentar ante el titular de la red de transporte (en España, REE) un pago de la cantidad del 10% de la inversión a realizar en la red de transporte en el plazo máximo de 12 meses desde que se han obtenido los permisos de acceso y conexión.

Respecto del lucro cesante, ante esta caducidad, el promotor puede plantear la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración por las ganancias del proyecto que se han dejado de percibir como consecuencia del retraso de la Administración. Sin embargo, el lucro cesante continúa siendo en la actualidad uno de los principales interrogantes en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, debido a que plantea un problema probatorio.

---

<sup>55</sup> “¿Cuánto cuesta un Estudio de Impacto Ambiental?”, *Geo innova* (disponible en: <https://geoinnova.org/blog-territorio/cuanto-cuesta-un-estudio-de-impacto-ambiental/>; última consulta 14/03/2025).

<sup>56</sup> Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

En efecto, no existe en la actualidad ninguna sentencia que haya concedido el lucro cesante en casos de caducidad de permisos en el sector energético. Queda por ver qué postura adoptarán los tribunales al resolver estas reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Por el contrario, la jurisprudencia ha establecido en varias sentencias que el lucro cesante únicamente es indemnizable si se acredita con suficiente certeza que los beneficios esperados se habrían obtenido. En este sentido, STS de 24 de octubre de 2007, Rec. 7583/2003<sup>57</sup>, afirmó que para determinar que existe lucro cesante, “*los daños y perjuicios han de ser reales y efectivos y probada su existencia por el que reclama*”. No obstante, en el sector energético, la prueba del lucro cesante se vuelve aún más compleja como resultado del riesgo regulatorio.

De esta manera, para que una reclamación por parte del promotor del lucro cesante sea factible, se deben tomar en consideración los siguientes elementos:

- 1) **Grado de avance del proyecto:** un mayor desarrollo del proyecto implicará una mayor probabilidad de que el lucro cesante pueda ser reconocido. Si la caducidad del permiso se produce en una fase temprana, sin que se hubiesen llegado a obtener todas las autorizaciones necesarias (autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y autorización administrativa de explotación definitiva) y la DIA, la incertidumbre sobre su continuidad será mayor, y viceversa. Este elemento está directamente relacionado con la probabilidad del promotor de obtención de ingresos. Es decir, para que se indemnice por el lucro cesante debe existir una expectativa razonable de que el proyecto habría generado beneficios de no haberse producido la caducidad de sus permisos.
- 2) **Cuantificación del lucro cesante:** para poder determinar la cantidad exacta de los beneficios que se han dejado de percibir, es necesario el análisis de peritos especializados, que estimarán las ganancias esperadas, la vida útil del proyecto y los costes vinculados. Por el contrario, esta prueba resulta extremadamente difícil de cuantificar en el sector eléctrico español, como resultado de las altas fluctuaciones que se producen en el mercado diario de venta de energía.

---

<sup>57</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 24 de octubre de 2007 (Rec. Núm. 7583/2003). (ROJ: 7503/2007). (Id Cendoj: 28079130062007100426).

### 5.3. VÍA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ADMINISTRATIVA

Cuando el promotor, que ha visto sus permisos de acceso y conexión caducados por un retraso administrativo, quiera ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, deberá utilizar como punto de partida dos leyes. En primer lugar, la normativa básica del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra recogida fundamentalmente en la LPAC, arts. 91 y 92. En segundo lugar, la LRJSP, artículos 32 a 35, regula los requisitos que debe cumplir la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial administrativa.

Con base en estas dos leyes, podemos determinar los siguientes aspectos clave para ejercitar la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial administrativa<sup>58</sup>:

- 1) **Forma de Inicio:** el procedimiento se puede iniciar de oficio o por reclamación de los interesados. Consecuentemente, podemos afirmar que el promotor tiene la facultad de iniciar el proceso.
- 2) **Plazo:** debe haber transcurrido como máximo un año desde que se hubiese producido el hecho o acto que motiva la indemnización o desde que se hayan exteriorizado los daños causados.
- 3) **Lugar de presentación:** el apartado cuarto del artículo 16 de la LPAC enumera los distintos registros y oficinas ante los que se puede presentar la solicitud de reclamación, pero el apartado segundo del artículo 14 de la LPAC determina que las personas jurídicas están obligadas “*a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo*”. Por lo tanto, el promotor deberá presentar la solicitud en el registro electrónico de la Administración.
- 4) **Documentos a aportar:** se podrán aportar la totalidad de los documentos que el promotor considere adecuados para defender su reclamación.

---

<sup>58</sup> Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, “Reclamación por Responsabilidad Patrimonial” (disponible en: <https://www.mpr.gob.es/servicios/recursosreclamacionespeticiones/responsabilidadpatrimonial/paginas/responsabilidadpatrimonial.aspx>; última consulta 14/03/2024).

- 5) **Plazo de resolución:** el plazo para que la Administración resuelva será de un máximo de seis meses. No obstante, con base en el artículo 24 de la LPAC, una vez haya transcurrido dicho plazo y la Administración no haya resuelto la reclamación, se entenderá como silencio administrativo negativo y, por ende, se desestimará la solicitud de indemnización.
- 6) **Órgano competente para resolver:** en el caso de procedimientos que son competencia de la Administración General del Estado, la resolución le corresponde al titular del Departamento o al Consejo de Ministros en los supuestos recogidos en el apartado tercero del artículo 32 de la LRJSP o cuando una Ley así lo disponga.
- 7) **Recursos:** ante desestimación de la reclamación, el promotor podrá acudir al apartado primero del artículo 123 LPAC, que establece que *“Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo”*. No obstante, deberá tener en cuenta el apartado segundo de este artículo, que menciona que *“No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto”*. Los plazos del recurso de reposición contenidos en el artículo 124 de la LPAC:
- i. Si la resolución administrativa es expresa, el recurso se deberá interponer en el plazo de un mes. Una vez haya transcurrido dicho plazo, solo existe la posibilidad de acudir a la vía contencioso-administrativa, a no ser que el promotor decida interponer el recurso extraordinario de revisión.
  - ii. Si la resolución administrativa no es expresa, se podrá presentar recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente en que se produzca la presunta resolución.
  - iii. La Administración posee el plazo de un mes para resolver y notificar la resolución del recurso.

- iv. Frente a la resolución de un recurso de reposición no cabe la posibilidad de presentar otro recurso de reposición, agotando así la vía administrativa.

No obstante, lo que está sucediendo en la actualidad con las resoluciones de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial administrativa es que la Administración argumenta que, incluso si hubiera concedido los permisos a tiempo, no hay garantía de que el proyecto habría seguido adelante. Por ejemplo, la Administración sostiene en sus resoluciones que el proyecto no cumplía con los requisitos que exige el Planeamiento Urbanístico. Consecuentemente, la Administración destruye la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, que constituye requisito esencial para la solicitud de reclamación. Como resultado, al no existir nexo causal entre la actuación y el daño, la Administración se exime de toda responsabilidad patrimonial por su retraso en la emisión de las autorizaciones de los proyectos.

## CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

El objetivo del presente Trabajo de Fin de Grado ha sido determinar si existe o no responsabilidad patrimonial de la Administración por las consecuencias negativas a las que se enfrentan los promotores como resultado del incumplimiento de los hitos, concretamente la caducidad de los permisos de acceso y conexión y la ejecución de garantías. Aunque este sea un tema que se debate cada vez más, aún no se han establecido soluciones definitivas. Por esta razón, este trabajo persigue ofrecer una respuesta clara a una problemática que está afectando actualmente a gran número de empresas en nuestro país.

Teniendo en cuenta el estudio que se ha llevado a cabo del sector energético español, el análisis del RD-1 23/2020 y llevándolo a la práctica a través de la revisión de distintos casos reales de promotores, podemos resolver la problemática planteada sustentándonos en las siguientes dos afirmaciones:

- i. Se ha demostrado como la jurisprudencia ha consolidado el Principio General del Derecho relativo a la prohibición ejecución de garantías en los casos en los que el origen del incumplimiento no es imputable al obligado. En efecto, en la STS 3241/2021 del 19 de julio y la STS 4113/2021 del 4 de noviembre, se exime al promotor de responsabilidad debido a que el incumplimiento se debe a una causa externa.
- ii. A pesar de la discrecionalidad en los criterios de interpretación, algunas de las recientes resoluciones de la CNMC de los conflictos de acceso y conexión afirman que el retraso administrativo no puede perjudicar al promotor si este actuó diligentemente. En efecto, el caso CFT/DE/139/23 refleja la flexible posición de la CNMC ante los casos en los que la caducidad se debe a causas ajenas al promotor, permitiendo la retroactividad de los actos administrativos para determinar la validez de las autorizaciones y la DIA.

Teniendo en cuenta estas dos ideas, podemos afirmar que se cumple el presupuesto para que nazca la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, recogido en el artículo 32.1 LRJSP, ya que el promotor no tiene obligación de soportar el daño.

Consecuentemente, se responde con un rotundo sí a la problemática planteada: existe responsabilidad patrimonial de la Administración por la caducidad de los permisos de acceso y conexión y la ejecución de avales.

En la actualidad, los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración todavía no han sido resueltos. Por lo tanto, surge la incógnita de si el promotor podrá finalmente recuperar lo invertido. Este debate afecta de manera directa a la financiación de los proyectos de energías renovables. No obstante, hoy en día los proyectos continúan avanzando y cuentan con soporte económico de bancos e inversores, que actúan con la certeza de que recuperarán lo invertido a través de una acción de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sin embargo, la problemática planteada en este trabajo va más allá de la responsabilidad patrimonial de la Administración y se eleva a una cuestión de arbitrariedad de los poderes públicos, tratándose de una cuestión constitucional. En efecto, se ha visto en este trabajo la relevancia del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en los supuestos de caducidad de los permisos de acceso y conexión, como resultado de que cualquier valoración sobre la responsabilidad del promotor se ignora con la aplicación automática de la caducidad.

Además, en este trabajo se han presentado diferentes criterios de impugnación y defensa en los litigios relacionados con la ejecución de avales. En primer lugar, frente a la caducidad de los permisos de acceso y conexión, el promotor ostenta la posibilidad de presentar un conflicto de acceso y conexión ante la CNMC. En el caso de que el conflicto de acceso haya sido inadmitido o desestimado por la CNMC, el promotor podrá presentar un recurso contencioso-administrativo. Además, el promotor podrá proponer la inconstitucionalidad del artículo 1.2 RD-1 23/2020 por arbitrariedad ante el juez que lleve el procedimiento contencioso-administrativo, el cual tiene la facultad de plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad. Finalmente y de manera independiente, el promotor podrá ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración con el fin de recuperar lo invertido en el proyecto, así como los beneficios esperados. Consecuentemente, se establece una cadena procesal que faculta al promotor para seguir distintas vías tras la caducidad de los permisos de acceso y conexión.

Por lo tanto, podemos afirmar que la caducidad de los permisos de acceso y conexión no solo produce consecuencias en un procedimiento administrativo concreto, sino que además es un fenómeno de gran trascendencia jurídica que incide en otros ámbitos del Derecho Administrativo, así como en el Derecho Constitucional y Procesal.

Asimismo, es necesario que el legislador y la Administración, así como la CNMC asuman una actitud crítica para evitar los enormes prejuicios que la regulación actual supone en algunos casos para los promotores de proyectos de energías renovables. Sin embargo, cabe mencionar que a lo largo de estos últimos años esta actitud crítica es cada vez mayor, ya que se está empezando a adoptar una posición más flexible hacia la normativa en algunos casos, como se ha visto en el conflicto de acceso CFT/DE/139/23 y en la STS 3241/2021 del 19 de julio.

De esta manera, considero que es imprescindible reformar el artículo 1.2 del RD-1 23/2020, de tal manera que la excepción a la ejecución de los avales aplique a los casos en los que no se haya cumplido un “hito” por causas no imputables al promotor. Solo así el artículo 1.2 del RD-1 23/2020 dejará de ser un obstáculo para las empresas de energías renovables en España y permitirá cumplir los ambiciosos objetivos climáticos fijados en la COP29 y en el PNIEC, y positivizados en el artículo 3 de la Ley 7/2021.

Mientras tanto, las empresas que se enfrentan a pérdidas millonarias como resultado de la ejecución de sus avales por la caducidad de los permisos de acceso y conexión deberán adoptar los argumentos presentados en este trabajo. Es por ello que, espero sinceramente haber podido contribuir a esclarecer una situación de inseguridad jurídica cuyas consecuencias siguen afectando a las empresas de nuestro país, sentando las bases para futuras reclamaciones y posibles reformas normativas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **1) LEGISLACIÓN Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS**

- Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica (BOE 22 de enero de 2021).
- Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2018. Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra. COM (2018) 773 final.
- Comunicación de la Comisión Europea de 11 de noviembre de 2019. El Pacto Verde Europeo. COM (2019) 640 final.
- Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978).
- Criterios de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para el cómputo de plazos y caducidad de los permisos de conexión y acceso a las redes de distribución de las energías renovables previstos en el Real Decreto-Ley 23/2020 (CNMC 25 de enero de 2023).
- 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 (versión refundida, Diario Oficial de la Unión Europea 21 de diciembre de 2018).
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE 14 de julio de 1998).
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE 5 de junio de 2013).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre de 2015).

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 2 de octubre de 2015).
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE 21 de mayo de 2021).
- Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (Actualización 2023-2030). MITECO. Madrid, septiembre 2024.
- Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (BOE 30 de diciembre de 2020).
- Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial (BOE 26 de mayo de 2007).
- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (Gaceta de Madrid 25 de julio de 1889).
- Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación con las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural (BOE 12 de enero de 2019).
- Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores (BOE 6 de octubre de 2018).
- 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 (BOE 24 de junio de 2020).
- Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables (BOE 22 de diciembre de 2021).

- Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social (BOE 7 de mayo de 2009).
- Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía (BOE 28 de diciembre de 2023).
- Resolución de 20 de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución (BOE 2 de junio de 2021).
- Resolución, dictada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia el 13 de febrero de 2025, del conflicto de acceso de la red de transporte de energía eléctrica planteado por RENOVALIA MEZCAL, S.L.U. con motivo de la comunicación por parte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. en relación a la caducidad de los permisos de acceso y conexión para su instalación fotovoltaica de “Morvedre 8” (CFT/DE/341/24).
- Resolución, dictada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia el 30 de abril de 2024, del conflicto de acceso de la red de transporte de energía eléctrica planteado por ENERGÍA, INNOVACIÓN Y DESARROLLO FOTOVOLTAICO, S.A. con motivo de la comunicación por parte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. en relación a la caducidad de los permisos de acceso y conexión para su instalación fotovoltaica de “Rojalinda” (CFT/DE/071/24).
- Resolución, dictada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia el 5 de octubre de 2023, del conflicto de acceso de la red de transporte de energía eléctrica planteado por GRUPOTEC SPV4, S.L., GRUPOTEC SPV20, S.L. E INICIATIVA Y DESARROLLO ENERGÉTICO PLANTA 4, S.L.U. con motivo de la comunicación por parte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. en relación a la caducidad de los permisos de acceso y conexión de sus instalaciones fotovoltaicas (CFT/DE/139/23).

## **2) JURISPRUDENCIA**

- Sentencia de la Audiencia Nacional (Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) del 20 de marzo de 2024 (Rec. Núm. 665/2021). (ROJ: 2071/2024). (Id Cendoj: 28079230042024100189).
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Primera, de lo Civil) núm. 872/2009 de 18 de enero de 2010 [versión electrónica - base de datos Aranzadi. ECLI: ES:TS:2010:443].
- Sentencia del Tribunal Supremo (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).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de julio de 2021 (Rec. Núm. 7234/2020). (ROJ: 3241/2021). (Id Cendoj: 28079130032021100148).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 4 de noviembre de 2021 (Rec. Núm. 4751/2020). (ROJ: 4113/2021). (Id Cendoj: 28079130032021100181).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 24 de octubre de 2007 (Rec. Núm. 7583/2003). (ROJ: 7503/2007). (Id Cendoj: 28079130062007100426).

## **3) OBRAS DOCTRINALES**

- Boyle, G., “Renewable energy: Power for a sustainable future”, Energy of Exploration & Exploitation, vol. 19, n. 6, 2001, pp. 603-626.
- Burzaco Samper, M., et al., Derecho administrativo económico, Dykinson, Madrid, 2024.

- De la Cruz, J., “La regulación de la transición renovable ante el trilema de la política energética”, *Energía y Derecho ante la Transición Renovable*, Aranzadi, Pamplona, 2019, pp. 17-38.
- García-Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977.
- Jover Gómez-Ferrer, J.M., et al., *Regulación del sistema eléctrico*, Aranzadi, Navarra, 2021.
- Linares, P., “La transición energética”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.125, 2018, pp. 20-31.
- Majone, G. y la Spina, A., “El Estado regulador”, *Gestión y Política Pública*, vol. 2., n. 2., 1993, pp. 197-261.
- Rodríguez, S. “El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial, Contenido, efectos y límites”, *Revista de Administración Pública*, n. 188, Madrid, 2012, pp. 189-205.
- Schwab, K., *La cuarta revolución industrial*, Debate, Barcelona, 2016, p. 12.

#### 4) RECURSOS DE INTERNET

- “¿Cuánto cuesta un Estudio de Impacto Ambiental?”, *Geo innova* (disponible en: <https://geoinnova.org/blog-territorio/cuanto-cuesta-un-estudio-de-impacto-ambiental/>; última consulta 14/03/2025).
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Mejora regulatoria” (disponible en: <https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/mejoramos-la-regulacion>; última consulta 14/03/2025).
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Supervisión del mercado eléctrico” (disponible en: <https://www.cnmc.es/sectores-que-regulamos/energia/supervision-del-mercado-electrico>; última consulta 14/03/2025).

- 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 (disponible en: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4766-modificacion-del-regimen-retributivo-de-las-energias-renovables-y-seguridad-juridica-/>; última consulta 14/03/2025).
- Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, “Reclamación por Responsabilidad Patrimonial” (disponible en: <https://www.mpr.gob.es/servicios/recursosreclamacionespeticiones/responsabilidadpatrimonial/paginas/responsabilidadpatrimonial.aspx>; última consulta 14/03/2024).
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “El Acuerdo de París” (disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contr-el-cambio-climatico/naciones-unidas/elmentos-acuerdo-paris.html>; última consulta 14/03/2025).
- Naciones Unidas, “COP29: Invertir en un planeta habitable para todos” (disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/cop29>; última consulta 14/03/2025).
- Red Eléctrica España, “Informe Resumen Energías Renovables 2019”, *Informe del Sistema Eléctrico Español*, junio 2020 (disponible en: [https://www.ree.es/sites/default/files/11\\_PUBLICACIONES/Documentos/Informes SistemaElctrico/2019/inf\\_sis\\_elec\\_ree\\_2019\\_v2.pdf](https://www.ree.es/sites/default/files/11_PUBLICACIONES/Documentos/Informes SistemaElctrico/2019/inf_sis_elec_ree_2019_v2.pdf); última consulta 14/03/2025).
- Red Eléctrica España, “Informe Resumen Energías Renovables 2024”, Informe del Sistema Eléctrico Español, marzo 2025 (disponible en: [https://www.sistemaelectricoree.es/sites/default/files/2025-03/Informe\\_Renovables\\_2024.pdf](https://www.sistemaelectricoree.es/sites/default/files/2025-03/Informe_Renovables_2024.pdf); última consulta 29/03/2025).
- Redacción, “Más de 260 proyectos de renovables con casi 12.300 MW de capacidad han obtenido la autorización de construcción en España”, *El Periódico de la Energía*, 3 de octubre de 2024 (disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/los-proyectos-renovables-con-autorizacion-de-construccion-en-el-tercer-trimestre-suman-los-12-299-mw/>; última consulta 14/03/2025).