

El Tribunal Supremo descarta el carácter sancionador de la reducción de rentabilidad a instalaciones renovables con litigios

El alto tribunal avala que la menor rentabilidad aplicada a instalaciones con litigios no es una sanción, sino la pérdida de un incentivo regulatorio orientado a reducir la litigiosidad en el sector eléctrico



(Imagen: E&J)

El reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, Sentencia núm. 1425/2025, de 7 de noviembre de 2025) ha zanjado una cuestión de importancia en el régimen de apoyo a la producción de energías renovables en España: **¿tiene la reducción de la rentabilidad razonable, aplicada a instalaciones que han sido objeto de litigios o arbitrajes tras la reforma de 2013, carácter sancionador y, por tanto, vulnera el artículo 25 de la Constitución Española?**

Antecedentes de hecho y litigio planteado

La resolución analizada tiene su origen en el recurso de casación interpuesto por una entidad mercantil contra la sentencia núm. 568/2024, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el procedimiento ordinario 110/2023.

Dicha sentencia confirmaba la legalidad de una resolución administrativa que fijaba, con efectos desde el 1 de enero de 2020, una rentabilidad razonable del 7,09% para las instalaciones de la recurrente (ASTE I-A y ASTE I-B).

La controversia, que sintetizamos en **Administrativando Abogados**, surge a raíz de la aplicación de la reforma introducida por el Real Decreto-ley 17/2019, que incorporó a la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico una disposición final tercera bis.

Suscríbete a nuestra NEWSLETTER

Tu correo electrónico

SUSCRIBIRSE

Esta norma establecía que, de modo excepcional, las instalaciones preexistentes antes de 2013 podrían mantener la rentabilidad más alta del 7,398% entre 2020 y 2031, siempre y cuando no hubiesen sido objeto de procedimientos arbitrales o judiciales respecto a la reforma retributiva sectorial.

En caso contrario, se les aplicaría la rentabilidad general del 7,09%.

La empresa recurrente defiende que ni ella ni sus socios habían promovido litigio alguno, pero que sí hubo un procedimiento arbitral atribuido a un antiguo socio extranjero ya desvinculado.

Alega que la consecuencia, aplicar la rentabilidad inferior, es una sanción objetiva por hechos ajenos a su voluntad, lo que vulnera los principios de culpabilidad y personalidad y, por tanto, el artículo 25 de la Constitución.

Por su parte, la sentencia impugnada y la Abogacía del Estado negaban el carácter sancionador de la medida, calificándola de disuasoria e incentivadora, propia del margen de configuración del legislador en materia económica, pero en modo alguno en el marco de un **procedimiento administrativo sancionador**.



(Imagen: RTVE)

Marco normativo y cuestión de interés casacional

El auto de admisión del recurso **contencioso – administrativo** delimitó el interés casacional objetivo en **“interpretar el apartado 3 en relación con el apartado 4.b).1º de la Disposición Final Tercera bis de la Ley 24/2013, introducida por el Real Decreto-ley 17/2019, a fin de determinar si constituye una norma de naturaleza sancionadora, y, por tanto, supone la infracción del art. 25 CE”**.

La disposición final tercera bis, en lo esencial, establece:

El mantenimiento excepcional del 7,398% de rentabilidad para instalaciones que no hayan iniciado o mantengan procedimientos arbitrales/judiciales relacionados con la reforma de 2013.

La pérdida de tal derecho para las instalaciones que sí lo hayan hecho, de modo que se les aplica el régimen general (7,09%).

La posibilidad de acogerse de nuevo al régimen excepcional si se acredita el desistimiento o renuncia fehaciente a tales procedimientos.

El debate se centró, por tanto, en dilucidar si la consecuencia, esto es, la pérdida del incentivo del 7,398%, está configurada como una sanción por ejercer acciones judiciales o arbitrales.

Fundamentación jurídica del Tribunal Supremo

La Sala comienza recordando que la **“sanción” debe ser conceptuada materialmente: consiste en una privación o restricción de derechos impuesta como reproche por la realización de una conducta antijurídica**.

Refiere la doctrina constitucional, que exige la concurrencia de una finalidad represiva o retributiva para que una medida tenga efectivamente carácter sancionador, con independencia de la denominación utilizada por el legislador.

Por el contrario, las medidas que tienen una finalidad simplemente resarcitoria, disuasoria o incentivadora, sin operar como castigo por la comisión de un ilícito, quedan al margen del ámbito de aplicación del artículo 25 CE y de las garantías materiales y procedimentales del derecho sancionador.

Naturaleza de la medida controvertida

El Supremo realiza una minuciosa comparación entre las características de la disposición final tercera bis y las notas propias de la sanción administrativa:

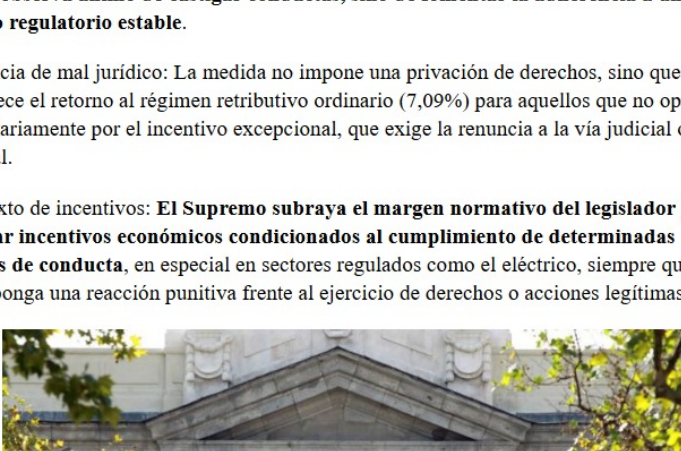
Presupuesto objetivo: La aplicación de la menor rentabilidad no depende de la comisión de un ilícito, sino de la existencia o no de procedimientos judiciales o arbitrales sobre el régimen retributivo. Ejercer tales acciones no es, en sí mismo, ilícito.

Finalidad de la medida: La disposición persigue dotar de estabilidad y previsibilidad al régimen retributivo, reduciendo la litigiosidad mediante el ofrecimiento de un incentivo a quienes renuncian a litigar.

No se observa ánimo de castigar conductas, sino de fomentar la adherencia a un marco regulatorio estable.

Ausencia de mal jurídico: La medida no impone una privación de derechos, sino que establece el retorno al régimen retributivo ordinario (7,09%) para aquellos que no optan voluntariamente por el incentivo excepcional, que exige la renuncia a la vía judicial o arbitral.

Contexto de incentivos: **El Supremo subraya el margen normativo del legislador para diseñar incentivos económicos condicionados al cumplimiento de determinadas pautas de conducta**, en especial en sectores regulados como el eléctrico, siempre que no se imponga una reacción punitiva frente al ejercicio de derechos o acciones legítimas.



(Imagen: Poder Judicial)

Jurisprudencia constitucional y europea

Asimismo, nuestro más alto Tribunal, refuerza su conclusión con la doctrina constitucional (STC 239/1988, 276/2000, 132/2001, 181/2014, entre otras), así como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que han señalado la necesidad de que, para examinar la aplicación de principios y garantías del derecho sancionador, la medida en cuestión sea auténticamente una sanción, lo que requiere contenido y finalidad punitiva.

Doctrina fijada y efectos para el sector

El Tribunal Supremo fija expresamente la siguiente doctrina jurisprudencial:

“El apartado 3 en relación con el apartado 4.b).1º de la Disposición Final Tercera bis de la Ley 24/2013 (...), a la luz del artículo 25 CE, no tiene naturaleza sancionadora, pues la medida (...) no tiene una finalidad represiva o de castigo, sino que (...) pretende alcanzar un objetivo de interés público consistente en reducir la litigiosidad mediante un incentivo voluntario que favorece a quienes no promueven acciones judiciales o arbitrales o asisten de las iniciadas, por lo que no infringe el artículo 25.1 CE.”

En consecuencia, se desestima el recurso de casación y se confirma la sentencia de instancia, consolidando el criterio de que la reducción de rentabilidad no es sanción, sino pérdida de un incentivo condicionada al no ejercicio (directo o indirecto) de acciones contra el régimen.

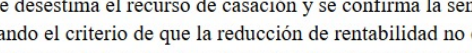
Valoración jurídica

En **Administrativando Abogados** consideramos que, la sentencia del Tribunal Supremo STS 5447/2025 aporta claridad a un conflicto jurídico relevante y controvertido del sector de las energías renovables.

Al analizar detalladamente el régimen de incentivo condicionado consagrado en la disposición final tercera bis de la Ley 24/2013, descarta de manera categórica su carácter sancionador.

En definitiva, la STS 5447/2025 constituye un relevante precedente que confirma la funcionalidad de los incentivos normativos en sectores regulados y refuerza la distinción —esencial en **Derecho Administrativo** Sancionador— entre medidas disuasorias y auténticas sanciones, a efectos del artículo 25 CE.

Se cierra así, al menos jurisprudencialmente, la vía de impugnación basada en la pretendida naturaleza sancionadora de la condición analizada, **estableciendo un criterio de seguridad jurídica para la Administración y los operadores del sector eléctrico español**.



SUSCRÍBETE A NUESTRA NEWSLETTER

Tu correo electrónico

SUSCRIBIRSE