

**NOTA INFORMATIVA SOBRE LOS EFECTOS DE LA NO CONVALIDACIÓN
DEL REAL DECRETO-LEY 7/2025, DE 24 DE JUNIO, EN RELACIÓN CON LA
EXENCIÓN DE EVALUACIÓN IMPACTO AMBIENTAL (ART. 9) Y LA
PRÓRROGA EXCEPCIONAL PARA EL LOGRO DEL QUINTO HITO
ADMINISTRATIVO (ART. 35)**



PREVIO. – CONTEXTO FÁCTICO

Con fecha 22 de julio de 2025, el Congreso de los Diputados ha rechazado la convalidación del Real Decreto-Ley 7/2025, 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico, derogándolo así y poniendo fin a los 28 días en los que ha estado en vigor, con importantes efectos jurídicos para los sujetos del sector eléctrico, como veremos a continuación.

I. – EFECTOS GENERALES DE LA NO CONVALIDACIÓN DE UN REAL DECRETO-LEY

Lo primero que hay que tener en cuenta es que un carácter definitorio del Real Decreto-ley es su provisionalidad. Su ámbito de aplicación temporal se encuentra acotado en el tiempo en la medida en que, si no es convalidado en el plazo de 30 días, este se entiende derogado.

La convalidación, por tanto, simplemente le retira su carácter provisional (STC 111/1983, de 2 de diciembre) integrándose en el ordenamiento jurídico con vocación ya de permanencia, pero sin que ello un juicio sobre su validez jurídica. Es decir, la convalidación no significa su *sanación* (STC 6/1983, de 4 de febrero), pues el juicio de validez de un Decreto-ley, como cualquier otra de rango legal, es competencia exclusiva del Tribunal Constitucional (STC 182/1997, de 28 de octubre).

De la misma manera, cuando el Congreso de los Diputados decide no convalidar un Real Decreto-ley no está, en ningún caso, declarando su invalidez o nulidad jurídica. Cuestión que, por otra parte, no tiene competencia para hacer. **Lo que en realidad está haciendo el parlamento con su no homologación, es derogar una norma legal que ha estado vigente** durante el tiempo transcurrido entre su promulgación y la votación parlamentaria. Dicha derogación tendrá, por tanto, salvo supuestos excepcionales, carácter *ex nunc*.

Sentado lo anterior, es necesario estudiar ahora qué efectos tendrá la no convalidación del Real Decreto-Ley 7/2025 en relación con, entre muchos otros, dos aspectos concretos:

- 1) la extensión excepcional del quinto hito administrativo, referido a la puesta en servicio de proyectos renovables (art. 32 RDL 7/2025); y
- 2) la exención de la evaluación de impacto ambiental para la incorporación de almacenamiento electroquímico (art. 9.2 RDL 7/2025)

II.- EFECTOS DE LA NO CONVALIDACIÓN EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXTENSIÓN EXCEPCIONAL DEL QUINTO HITO ADMINISTRATIVO (ART. 32 DEL RDL 7/2025)

El artículo 32 del RDL 7/2025 pretendía introducir la ampliación de los plazos para la obtención de la autorización administrativa de explotación (o 5.º hito administrativo) del artículo 1 del 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.

Según la normativa anterior, el mencionado artículo 1 establecía un plazo de 5 años para la obtención de la autorización administrativa de explotación provisional para pruebas. Con la modificación operada por el artículo 32 del RDL 7/2025, se pretendía ampliar el plazo de 5 a 8 años, añadiendo que, para ello,

«la solicitud deberá realizarse en un plazo no superior a dos meses, computados a partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley o desde la obtención de la autorización administrativa de construcción, si esta fuera posterior.»

Por tanto, vista la no convalidación del Real Decreto-Ley 7/2025 antes del transcurso del plazo de dos meses, **pueden haberse producido tres situaciones**: 1) Se ha solicitado la prórroga y esta ha sido concedida por la Administración; 2) se ha

solicitado la prórroga, pero esta no ha sido resuelta aún, o ha sido denegada, por la Administración; y 3) no se ha solicitado aún la prórroga del quinto hito. Veamos:

A) Solicitud de prórroga y acto resolutorio positivo

En relación con el primer supuesto (solicitud y resolución expresa positiva de la Administración), es evidente que, dado que la no convalidación equivale a derogación, no nulidad, el derecho a la prórroga se ha integrado en la esfera jurídica del interesado, de sentido, además, favorable a este, por lo que el acto concedido durante la vigencia del Real Decreto-Ley sigue siendo perfectamente válida y eficaz.

B) Solicitud de prórroga aún no resuelta o denegada expresamente por la Administración

En lo que a este supuesto se refiere, es necesario recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que entiende que se incurre en retroactividad constitucionalmente prohibida cuando en un procedimiento administrativo en curso se quiere aplicar la nueva regulación producto de la derogación de la vigente en el momento de iniciado el procedimiento; máxime cuando no existe disposición legal alguna que establezca la retroactividad.¹

Sobre la base de dicha doctrina, parece posible defender que, en el caso que nos ocupa, la derogación no debe implicar la pérdida sobrevenida del procedimiento administrativo, pues se debe aplicar la regulación vigente en el momento de la solicitud.

Esta posición puede reforzarse, además, si atendemos a que, de lo contrario, se estaría colocando en peor posición comparativa a aquellos que, pese a haber presentado la solicitud durante el tiempo de aplicación del Real Decreto-Ley, no han visto resuelta expresamente su petición frente a los que sí la han visto estimada.²

Y dicha idea podría trasladarse, *mutatis mutandis*, a los casos en los que la prórroga ha sido denegada expresamente, pues, no siendo firme la denegación, el interesado mantendría el derecho a que se le reconociese su procedencia si en fase de

¹ «Por más que esto no sea retroactividad en grado máximo, entendida como aplicación de la nueva norma a situaciones y efectos ya consumados, no deja de ser retroactividad; y ello porque se hace que la nueva norma incida sobre un acto que, aun siendo provisional, ya ha sido adoptado. **Es generalmente admitido en nuestra cultura jurídica que los procedimientos deben, en principio, regirse por la regulación vigente en el momento en que se iniciaron.**» (Sentencia 418/2024, de 24 de enero; ECLI:ES:TS:2024:418)

² Dada esta situación, tampoco sería descartable que, en caso de que finalmente no se acogiese esta interpretación, se pudiera instar la responsabilidad patrimonial por el tratamiento desigual al que se habrían visto sometidos distintos sujetos del sector eléctrico (o incluso el mismo sujeto en relación con distintos proyectos) colocados en la misma posición jurídica. No obstante, por motivos evidentes, el estudio en profundidad de esta opción excede del ámbito de la presente Nota.

recurso, administrativo o judicial, acredita que la denegación no era conforme a Derecho y que procedía la estimación por cumplimiento de los requisitos en aquel momento.

C) No convalidación del Real Decreto-Ley sin que se haya solicitado la prórroga del quinto hito.

Por último, en el caso de que no se hubiese presentado la solicitud de prórroga antes de la no convalidación del Real Decreto-Ley por parte del Congreso de los Diputados, difícilmente podría defenderse la posibilidad de invocar un régimen ya derogado. Si bien la norma despliega efectos durante el período en que ha estado en vigor, es evidente que no resulta posible instar ante la Administración una solicitud sobre la base de una normativa que ya no se encuentra vigente al momento de presentación de la instancia.

III.- EFECTOS DE LA NO CONVALIDACIÓN EN LA EXENCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LA INCORPORACIÓN DE ALMACENAMIENTO ELECTROQUÍMICO (ART. 9.2 RDL)

Por otra parte, el artículo 9.2 venía a eximir de la obligación de solicitar la evaluación de impacto ambiental simplificada para aquellos titulares de permisos de acceso de instalaciones de producción de energía eléctrica que hibriden sus instalaciones mediante la incorporación de módulos de almacenamiento electroquímico.

Siguiendo los razonamientos anteriores, no cabe duda de que la exención de este requisito fue un hecho jurídico incuestionable durante el periodo de vigencia del derogado Real Decreto-ley. Por ello aquellos titulares que comenzaron los procedimientos necesarios para la incorporación de módulos de almacenamiento electroquímico sin la correspondiente evaluación de impacto ambiental lo hicieron conforme a la norma.

Ahora bien, con la no convalidación se entiende que la mencionada evaluación vuelve a ser preceptiva. Sin embargo, dado que lo que se ha producido es una derogación del Real Decreto-Ley, y no una anulación, sin que exista norma posterior que establezca retroactividad alguna, parece ajustado a Derecho entender que se podría trasladar el razonamiento del apartado anterior: **el criterio general es que deben aplicarse los requisitos establecidos al momento de inicio del procedimiento administrativo.**

Joaquín Sarriá. Consultor Jurídico en López Rodó & Cruz Ferrer, Abogados.

Jorge Trujillo. Socio en López Rodó & Cruz Ferrer, Abogados.



LÓPEZ RODÓ & CRUZ FERRER

ABOGADOS

Foto de [Thomas Richter](#) en [Unsplash](#)

Disclaimer La presente Nota tiene carácter meramente informativo y se realiza conforme a la normativa en vigor y la información accesible en la fecha de su firma, por lo que puede sufrir variaciones en caso de conocerse nuevos datos o documentos relevantes para el caso que nos ocupa.

En consecuencia, su contenido no constituye asesoramiento jurídico profesional ni puede sustituir a este. A tal efecto, se recomienda que, en caso de verse afectado por la situación aquí comentada, se recabe asesoramiento legal específico a las circunstancias concurrentes a su situación de forma previa a la adopción de cualquier decisión o el inicio de cualquier acción.
