



Roj: **STS 4262/2025 - ECLI:ES:TS:2025:4262**

Id Cendoj: **28079130052025100206**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **25/09/2025**

Nº de Recurso: **16/2023**

Nº de Resolución: **1188/2025**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **FRANCISCO JAVIER PUEYO CALLEJA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.188/2025

Fecha de sentencia: 25/09/**2025**

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 16/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/09/**2025**

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier **Pueyo Calleja**

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: CGR

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 16/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier **Pueyo Calleja**

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1188/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret



D.^a María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier **Pueyo Calleja**

En Madrid, a 25 de septiembre de **2025**.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 2/16/2023, interpuesto por la procuradora D.^a Beatriz Pérez-Urruti Iribarren en nombre y representación de **Enagás** Transporte, S.A.U., bajo la dirección letrada de D. José Giménez Cervantes, contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 6 de julio de 2022 por la actuación de la Administración del Estado y del Estado legislador, en relación a los proyectos de las plantas de gasificación de gas licuado de Tenerife y Gran **Canaria**.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier **Pueyo Calleja**.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Mediante escrito presentado el 10 de enero de 2023 la representación procesal de la entidad recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 6 de julio de 2022 por la actuación de la Administración del Estado y del Estado legislador, en relación a los proyectos de las plantas de gasificación de gas licuado de Tenerife y Gran **Canaria**.

Por diligencia de ordenación de esta Sala y Sección de fecha 12 de enero de 2023 se tuvo por interpuesto recurso y se ordenó la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.-Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente para que formalizara escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma mediante escrito presentado en fecha 28 de febrero de 2023, en el que tras hacer las alegaciones que estimó oportunas, terminó suplicando:

«[...] que, teniendo por presentado este escrito con los documentos que se adjuntan, los admita, tenga por formulada demanda en el recurso contencioso-administrativo de referencia y, previos los trámites legales pertinentes, dicte sentencia por la que **(i)** declare que concurre la responsabilidad patrimonial Estado por la actuación conjunta de la Administración y del Estado legislador, y **(ii)** reconozca el derecho de **Enagás** Transporte, S.A.U. a percibir una indemnización por los daños sufridos, en el importe de 18.655.000 euros, junto con el interés legal desde la presentación de esta reclamación en vía administrativa.

Todo ello con imposición de las costas a la Administración demandada.»

TERCERO.-La Abogacía del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, contestó a la demanda por escrito presentado el 30 de marzo de 2023, en el que tras fijar los puntos de hecho y de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que:

«[...] se sirva admitirlo, teniendo por contestada la demanda, dictándose sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda, confirmando el acto recurrido, con condena en todo caso a la actora de las costas incurridas.»

CUARTO.-Mediante decreto de fecha 10 de abril de 2023 quedó fijada la cuantía del presente recurso en 18.655.000 euros.

QUINTO.-Por auto de fecha 15 de junio de 2023 se acordó recibir el procedimiento a prueba y se señaló el día 12 de julio siguiente para la ratificación pericial, con el resultado que consta en las actuaciones.

SEXTO.-Siguieron las actuaciones el cauce establecido en la legislación procesal y presentadas conclusiones por las partes, quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo.

SÉPTIMO.-Por providencia de 18 de julio de **2025** se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 9 de septiembre de **2025**, en que, efectivamente, tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso contencioso-administrativo.



Se impugna en este recurso la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 6 de julio de 2022 por la actuación de la Administración del Estado y del Estado legislador, en relación a los proyectos de las plantas de gasificación de gas licuado de Tenerife y Gran **Canaria**.

SEGUNDO.- Alegaciones y pretensiones de la parte actora.

En su escrito de demanda, la parte actora alega -en esencia- la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado (por diversas actuaciones administrativas) y del Estado Legislador (por actuaciones legales en concreto la Ley 17/2013 y el RD Ley 6/2022) que suponen una quiebra del principio de confianza legítima.

En síntesis, como recoge la demanda y sintetiza en sus conclusiones, señala:

«[...] **Enagás** Transporte no tiene el deber jurídico de soportar la pérdida de las inversiones realizadas. Las decisiones de inversión de mi representada vinieron precedidas de decisiones del poder público que generaban la legítima confianza de que el desarrollo de las Plantas era viable y su desarrollo no sería rechazado por falta de demanda, ni tampoco que las Plantas serían excluidas del sistema gasista.

A este respecto, citábamos la jurisprudencia de esa Excmá. Sala que señala que se vulnera el principio de protección de la confianza legítima (y concurre responsabilidad patrimonial) cuando el poder público genera con su actuación una fundada creencia de que una situación se ha consolidado, provoca desembolsos de los particulares y luego se separa de aquella actuación con otra inconsistente, haciendo que los desembolsos se pierdan. En particular, citábamos como ejemplos paradigmáticos de esta vulneración el supuesto de las autorizaciones que luego se anulan judicialmente o el de los cambios sorpresivos de la normativa. [...] deseamos poner el énfasis en la flagrante incoherencia global de las actuaciones de la Administración y el Legislador:

(i) En cuanto a la Administración, el Gobierno incluyó las Plantas en la Planificación obligatoria como instalaciones de la Categoría A, no sujetas a condicionantes de demanda, y autorizó la Planta de Tenerife. Tras ser anulada esa primera autorización en 2015, aún volvió a otorgar una nueva DIA en 2016 y emitió hasta dos propuestas de resolución favorables a la nueva autorización en mayo de 2017 y marzo de 2018.

Sin embargo, la Administración decidió finalmente no autorizar la Planta por una razón no contemplada expresamente en la Planificación obligatoria en vigor, y que surgió de una normativa aprobada cuando Gascan ya había incurrido en la mayoría de los gastos que aquí se reclaman (2014): consideró que la demanda esperada de las Plantas sería probablemente insuficiente para cubrir sus costes y, por lo tanto, la gasificación de **Canarias** ya no cumplía el principio de sostenibilidad.

Este principio había sido introducido en la ley en 2014, pero no había dado lugar a una modificación de la Planificación y nada sugería (hasta los informes de la CNMC de 2017-2018) que debiera interpretarse en el sentido de que todas y cada una de las infraestructuras del sistema gasista (incluidas las previstas en la Planificación obligatoria) debieran cumplir individualmente el requisito de generar ingresos suficientes para cubrir sus costes. De hecho, como hemos explicado varias veces, esos dos informes de la CNMC que delimitaron el principio de sostenibilidad económica en los términos expuestos (luego confirmados por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid), eran contrarios a las dos propuestas de resolución del Ministerio, que sostenían lo mismo que **Enagás** Transporte (que la sostenibilidad del sistema debía apreciarse en conjunto, y no instalación por instalación).

Por lo tanto, no debía estar tan claro el alcance de ese principio, introducido en la LSH en el año 2014, si el propio Ministerio aquí demandado sostuvo hasta el año 2018 una interpretación distinta de la que está sosteniendo ahora. Decir ahora que **Enagás** Transporte debía saber desde 2014 que su solicitud podía llegar a ser rechazada por insuficiente demanda de gas en las islas debería causar sonrojo al que lo afirmara.

Más aún, si ese era el alcance del principio de sostenibilidad, el Gobierno debía haber procedido a una revisión de la Planificación del sector del gas, hacer ese análisis de coste-beneficio de cada instalación concreta incluida en la planificación, y aprobar una nueva planificación. Nada de esto se hizo, y siguió pesando sobre **Enagás** Transporte la obligación de tramitar la Planta.

Es decir, existen muchos años de actuaciones de la Administración (hasta la Ley 18/2014, de 15 de octubre; y también desde su aprobación hasta que el Ministerio accedió a compartir el criterio de la CNMC, en el año 2018) que sugerían que la autorización de la Planta de Tenerife era viable y no dependía de la demanda esperada de gas.

Conviene señalar a este respecto que, de los daños reclamados, solo 1.618.000 euros se corresponden a ese periodo posterior a esa ley (tomamos los costes incurridos en el período 2015-2018 del Informe Pericial para simplificar).



(ii) En cuanto al Estado legislador, es más evidente aún si cabe que hay dos decisiones normativas contrarias entre sí.

Primero, la Ley 17/2013 definió las instalaciones de regasificación en **Canarias** como parte del sistema de transporte de gas e impuso a **Enagás** Transporte el deber de adquirir las Plantas de Gascan. Esta obligación tuvo, además, un coste para **Enagás** Transporte, que hubo de pagar un precio determinado en la propia norma. El Real Decreto-ley 13/2012, que suspendió la tramitación de las plantas de la Península, no hizo lo mismo con las de las islas.

Y luego, de forma totalmente contradictoria y sorpresiva, el RDL 6/2022 ha excluido las Plantas del sistema gasista e impide a **Enagás** Transporte desarrollarlas.

Por lo tanto, resulta de aplicación la doctrina de esa Sala de que concurre responsabilidad cuando los particulares sufren un daño derivado de la confianza depositada en las actuaciones administrativas, en particular cuando la actuación posterior de la Administración ha sido inconsistente con la previa.»

Y terminó suplicando en su demanda:

«[...] que, teniendo por presentado este escrito con los documentos que se adjuntan, los admita, tenga por formulada demanda en el recurso contencioso-administrativo de referencia y, previos los trámites legales pertinentes, dicte sentencia por la que (i) declare que concurre la responsabilidad patrimonial Estado por la actuación conjunta de la Administración y del Estado legislador, y (ii) reconozca el derecho de **Enagás** Transporte, S.A.U. a percibir una indemnización por los daños sufridos, en el importe de 18.655.000 euros, junto con el interés legal desde la presentación de esta reclamación en vía administrativa. Todo ello con imposición de las costas a la Administración demandada.»

TERCERO.- Alegaciones de la parte demandada.

El Abogado del Estado considera inviable la pretensión de la actora puesto que la reclamación de responsabilidad patrimonial se planteó de forma extemporánea y, además, y en síntesis alegó:

«[...] Como cuestión preliminar, es de advertir que la inclusión de una instalación en el documento de planificación de instalaciones gasistas con categoría "A", es decir, sin condicionantes, no implica en ningún caso la obligación de autorización y posterior construcción de la instalación. De otro modo, sería tanto como sostener que la inclusión de la instalación en la planificación atribuye el derecho a la construcción de la misma y lo garantiza, motivando la inutilidad del procedimiento de autorización de la construcción y la de todos sus trámites, tanto de ordenación como de instrucción del mismo; lo que, con el debido respeto, no resulta concebible.

A ello se suma que, entre la aprobación del documento de planificación y la autorización, transcurre un período temporal en el que, obviamente, pueden cambiar tanto las previsiones de demanda de gas natural como las prioridades de política energética del Gobierno, hasta el punto que conviertan la instalación en inviable, ya sea por motivos de sostenibilidad económica, ambientales o por cambio de la política energética. [...]

Cierto que la recurrente, conforme al art. 6 de la Ley 17/2013, antes transcrito, se vio en la obligación de comprar las instalaciones de que se trata (propiamente, por entonces, el objeto de adquisición se materializaba en proyectos, estudios y costes de establecimiento) y que, finalmente, se instrumentó mediante la compra de las acciones de GSCAN (sociedad titular del proyecto) que todavía no eran de la propiedad de la recurrente.

Ahora bien, en primer término, no resulta de dicha Ley garantía alguna a favor de la recurrente que le asegurara la construcción de las plantas de regasificación o compensación alguna en caso de que las mismas, finalmente, no se construyeran; lejos de ello, cabe afirmar que, las previsiones de la Ley 17/2013 a las que se sujetó la compraventa, no le otorgaban a la recurrente el derecho, ni siquiera la expectativa, a construir la instalación. [...]

No se aprecia, en definitiva, por el solo hecho de que la recurrente se viera ante la obligación legal de adquirir las instalaciones (o lo que había de ellas en ese momento, que no era otra cosa que estudios, proyectos y gastos de establecimiento), la causación de lesión o daño alguno a la recurrente que no hubiese sido adecuadamente compensado con el valor de la contraprestación recibida a cambio del precio satisfecho por su parte, establecido en procedimiento arbitral instado por ella misma y desarrollado con todas las garantías, formales y materiales. [...]

c. Sobre la anulación de la autorización previa para la construcción de la Planta de Tenerife. Inexistencia de antijuridicidad, además de la prescripción de la acción.

Cierto que la autorización previa que le había sido conferida a GSCAN, el 4 de mayo de 2012 (cuando la recurrente todavía no era accionista de esta mercantil[...]; sin embargo, fue anulada por el TSJ de Madrid en



virtud de sentencia de 16 de marzo de 2015 (PO 390/2013 E-02), confirmada en casación por este alto Tribunal mediante sentencia de 5 de marzo de 2018 (Sección 3ª. Rec. 0001524/2015).

A este respecto, cabe señalar que tal y como expresamente reconoce la norma y ha precisado la jurisprudencia de esta Tribunal Supremo, la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial en los casos de anulación judicial de la actividad administrativa sólo se predicará de las situaciones en las que aquélla no haya sido "razonable y razonada".

Pues bien, la razonabilidad de la autorización administrativa previa para la construcción, concedida a GASCAN ab initio y anulada judicialmente con posterioridad, no es ya que se sostenga por esta parte, sino que ha sido mantenida por la propia recurrente quien se personó como codemandada de la Administración en los procesos judiciales entablados en defensa de la conformidad a Derecho de la referida autorización e, incluso, a tal efecto, interpuso recurso de casación ante este Tribunal, frente a la sentencia de instancia que no lo apreció así; todo ello conforme resulta del contenido de sus escritos y del que dan cuenta las sentencia dictadas del TSJ de Madrid y de este alto Tribunal.

[...] d. Denegación de nueva autorización previa de construcción. Inexistencia de antijuridicidad.

Cierto que una vez instada nueva concesión de autorización previa por la recurrente, la misma fue desestimada, por la vía del silencio administrativo; pero no es menos cierto que dicha desestimación fue declarada conforme a Derecho en virtud de resolución judicial como fue la sentencia dictada por el TSJ de Madrid (Sección Sexta), con fecha 16 de febrero de 2022, (PO 533/2020) que devino firme al no ser recurrida por la actora en casación.

La inexistencia de antijuridicidad respecto a este otro título de imputación de responsabilidad que hace valer la recurrente queda, por tanto, patente.

No obsta a lo anterior el que existieran propuestas de Resolución favorables a la concesión de nueva autorización cuando las mismas no dejan de ser actos de trámite que no tienen carácter decisorio y cuyo parecer, además, se muestra enfrentado al de los posteriores informes preceptivos emitidos por la CNMC y, en definitiva, al pronunciamiento judicial firme adoptado por el TSJ de Madrid.

[...] e. La modificación regulatoria operada en virtud del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo. Falta de relación de causalidad y de efectividad del supuesto daño.

El Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, creó una nueva categoría de plantas de regasificación, las destinadas fundamentalmente a la alimentación de centrales eléctricas, en sintonía con la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de **Canarias**, aprobada por el Parlamento de **Canarias**. [...] En conclusión, el Real Decreto-ley 6/2022 en ningún caso elimina las plantas **canarias** originales que se incluyeron en el documento de planificación y que podrían ser todavía autorizadas, aunque es altamente improbable que ocurra pero no a causa de la aprobación del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, sino por la falta de sostenibilidad económica de las mismas que fue puesta de manifiesto por la CNMC en sus informes y por la incompatibilidad con la actual política energética de la comunidad autónoma de **Canarias**, que se dirige a alcanzar la autosuficiencia energética y la descarbonización mediante el uso de fuentes de energía autóctonas y renovables.

Por lo tanto, aunque el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, no se hubiera aprobado, la falta de sostenibilidad económica de la Planta de Tenerife y las actuales líneas de la política energética del archipiélago canario, son incompatibles con la autorización de las infraestructuras proyectadas en el documento de planificación, que estaban destinadas al cumplimiento del Plan Energético de **Canarias** del año 1989. Este plan tenía el objetivo de gasificar las islas, algo totalmente contrario al espíritu de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, que se orienta a la descarbonización del suministro eléctrico mediante fuente de energías renovables.»

CUARTO.- De las actuaciones determinantes de la responsabilidad patrimonial pretendida.

Como base para apreciar el fundamento de la responsabilidad patrimonial que el demandante imputa a la Administración del Estado y al Legislador Estatal por vulneración del principio de confianza legítima, esta Sala debe reseñar los siguientes hechos que constan acreditados y que sirven de base fáctica para la aplicación de nuestra doctrina jurisprudencial como se expondrá:

4.1. El Gobierno de España promovió el desarrollo de las Plantas de gasificación de gas natural licuado que nos ocupan (en Tenerife y Gran **Canaria**) mediante su inclusión en la Planificación obligatoria como instalaciones de «Categoría A», es decir, no sujetas a «ningún tipo de condicionante», incluidos los de demanda de gas. Esto significaba que las Plantas debían construirse, en principio, aunque la demanda de gas de las islas no lo justificase. Así consta en la planificación 2002-2011 así como en la « *Planificación de los sectores de la electricidad y gas 2008-2016. Desarrollo de las redes de transporte*», planificación y clasificación de las plantas que no ha sufrido modificación y que continúa vigente en lo que a este proceso interesa.



4.2. Una sociedad llamada Compañía Transportista de Gas de **Canarias**, S.A. ("Gascan") comenzó a desarrollarlas.

a) Esta sociedad fue constituida en 1999 para el desarrollo del Plan energético de **Canarias** por el Gobierno de **Canarias** (a través de una sociedad pública -Sodecan-) junto con una sociedad de grupo ENDESA (UNELCO) para llevar a cabo la proyectada gasificación del archipiélago canario; todo ello en cumplimiento de lo previsto en el Plan Energético de **Canarias** de 1989 (PECAN 1989).

b) En el mes de septiembre del 2012 (tras obtener el 4 de Mayo de 2012 la pertinente autorización administrativa que luego fue anulada judicialmente en 2015 por defectos en la Declaración de Impacto Ambiental como señalaremos), **Enagás** Transporte adquirió una participación en Gascan del 41,94%.

c) En 2013, mediante el artículo 6 de la Ley 17/2013, el legislador impuso a **Enagás** Transporte la obligación de comprar las Plantas en desarrollo al titular de las mismas. Además, el precio de adquisición vino regulado legalmente (basándose en los gastos acreditados en el desarrollo de las Plantas que nos ocupan hasta el 1 de marzo de 2013) y se fijó por Laudo de un árbitro designado por la CNMC. En cumplimiento de esa imposición legal, **Enagás** Transporte compró el capital restante de Gascan (es decir, el otro 58,06%).

4.3. Gascan solicitó una autorización administrativa previa para una planta de regasificación en el Puerto de Granadilla (Tenerife) el 20 de julio de 2000.

a) Tras quedar paralizado el proyecto (por la necesidad de desarrollar obras previas en el puerto donde se habría de instalar la Planta de Tenerife), en mayo de 2005 formuló una nueva solicitud con un proyecto adaptado a la nueva situación de las instalaciones portuarias. Éste fue objeto de un procedimiento de evaluación ambiental que recibió DIA favorable mediante Resolución de 8 de junio de 2007 de la Secretaria General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático. Posteriormente, fue concedida la autorización administrativa previa para la construcción de la Planta de Tenerife, mediante Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 4 de mayo de 2012. Recurrída en alzada por un tercero, fue confirmada por Resolución de 20 de diciembre de 2012 del Secretario de Estado de Energía. En mayo de 2012, la Planta de Tenerife recibió autorización administrativa.

En este procedimiento de autorización debe resaltarse que la CNE (Comisión Nacional de la Energía, hoy CNMC), en su sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2007 (y posteriormente sendos informes el 28 de Marzo y 4 de Octubre del 2012), emitió informe favorable en relación con la referida solicitud de construcción de las instalaciones de la planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado, en el Puerto de Granadilla.

b) Por su parte, la Planta de Gran **Canaria** no llegó a avanzar materialmente en su tramitación.

c) La autorización administrativa previa fue impugnada por un tercero con sustento en deficiencias de la DIA. Mediante Sentencia de 16 de marzo de 2015 (recurso n.º 390/2013), el Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso, al entender que la evaluación de impacto ambiental no había incluido, como era preceptivo, un análisis de los efectos acumulativos y sinérgicos de la nueva Planta de Tenerife con la preexistente central térmica de Granadilla, en cuyas cercanías se iba a ubicar.

d) Por lo tanto, la autorización administrativa previa fue anulada judicialmente por el TSJ de Madrid para completar la Declaración de Impacto Ambiental realizada con un informe sobre los efectos acumulativos y sinérgicos de la suma de dos instalaciones como la ya existente y la que se pretendía autorizar. Esta resolución fue confirmada en casación por la SSTS de 5 de marzo de 2018 (recurso n.º 1524/2015).

4.4. Tras la referida sentencia del TSJ de Madrid, Gascan solicitó nueva autorización administrativa en junio de 2015.

a) Incoado el oportuno procedimiento administrativo, la Planta de Tenerife recibió nueva DIA mediante Resolución de 15 de julio de 2016 de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente para la Planta de Tenerife.

b) A la vista de la DIA, la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM) elaboró una propuesta de resolución favorable al otorgamiento de una nueva autorización administrativa previa de 26 de Mayo de 2017 (y remitió el expediente a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) para que emitiese el informe preceptivo, de conformidad con lo previsto en los artículos 7.35 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y 81.2 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre.

c) Como consecuencia de esa remisión, la CNMC emitió un primer informe de fecha 7 de septiembre de 2017 (INF/DE/130/17) en el que rechazaba que se autorizase la instalación de Tenerife sin antes actualizar la Planificación para recoger un análisis de la demanda de gas prevista, las características del mercado y la viabilidad de las inversiones a realizar, así como de un desarrollo del artículo 60 LSH, que permite dar un

tratamiento singular al sistema gasista insular, para garantizar su sostenibilidad, y un análisis detallado de los servicios adicionales que podría prestar la Planta de Tenerife.

d) En lo que aquí interesa, este informe se sustentó en el requisito de sostenibilidad de las actividades reguladas del sector del gas natural, introducido en el artículo 59 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Al amparo de este, la CNMC sostuvo que cualquier proyecto había de ser financieramente sostenible (es decir, generar individualmente ingresos superiores a los costes que causa).

e) Tras el informe de la CNMC, la DGPEM elaboró una segunda propuesta de resolución de fecha 20 de marzo de 2018, también favorable al otorgamiento de la autorización, y volvió a remitir el expediente a aquel organismo para que volviera a emitir el informe preceptivo. A la vista de la nueva solicitud, la CNMC emitió un segundo informe de 3 de octubre de 2018 (INF/DE/062/18), en el que reiteró que *«no se considera conveniente tomar, en estos momentos, la decisión de autorizar la construcción de la Planta de GNL de Granadilla (Tenerife)»*. En su lugar, esa autorización solo debería emitirse cuando se dispusiera de *«garantías de uso de la Planta y de los correspondientes estudios económicos que comprueben la sostenibilidad económica del sector del gas natural, tras la gasificación de las Islas Canarias, y se establezcan, en su caso, las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad económica del sistema gasista»*.

f) No obstante lo anterior, la Administración no resolvió expresamente la solicitud de autorización y Enagás Transporte recurrió en alzada esta denegación por silencio. En aquel recurso administrativo, se emitió un informe de la Subdirección General de Hidrocarburos y Nuevos Combustibles que sostuvo que, si bien Enagás Transporte cumplía los requisitos reglados del artículo 67.2 de la LSH para obtener la autorización debería valorarse ahora también la viabilidad de la instalación. Y éste no se cumple *«al no contar con las suficientes garantías sobre el consumo de gas natural por parte de la instalación»*.

La Administración tampoco resolvió la alzada y por lo tanto fue desestimada por silencio.

g) Ante esta desestimación presunta Enagás Transporte impugnó ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (el recurso se tramitó con el número de autos 533/2020).

h) El día 16 de febrero de 2022, el TSJ de Madrid dictó sentencia (que devino firme) que confirmó la desestimación presunta de la autorización. La Sala de Madrid confirmó la actuación y criterio de la Administración en el entendimiento de que, efectivamente, la Administración puede ahora tener en cuenta la demanda esperada para valorar la viabilidad económica de la instalación al decidir autorizarla en los términos previstos en el artículo 59 de la Ley 18/2014.

4.5. En el caso de la Planta de Gran Canaria, apenas ha habido movimientos relevantes, como refleja el Laudo en su párrafo 110. A fecha actual, no se ha otorgado ni DIA ni autorización administrativa previa.

4.6. Finalmente, mediante el RDL 6/2022 de 29 de marzo, el legislador ha excluido las Plantas del sistema gasista. El RDL 6/2022 da una nueva redacción a la LSH y, en particular, a sus artículos 55.3 y 59.2.b), que ahora prevén que ya no forman parte de la red básica de gas *«las plantas de regasificación ubicadas en el archipiélago canario que tengan como uso principal alimentar a instalaciones de generación de energía eléctrica»* (es decir, las Plantas objeto de este proceso).

4.7. En fecha 6 de julio de 2022, el hoy demandante presentó reclamación por responsabilidad patrimonial por la actuación conjunta de la Administración y del Estado legislador por vulneración del principio de confianza legítima.

4.8. La Administración del Estado no resolvió expresamente esta reclamación y contra su desestimación por silencio administrativo se presentó el recurso contencioso que aquí resolvemos.

QUINTO.- Sobre la extemporaneidad de la reclamación.

5.1. El Abogado del Estado plantea como primera cuestión que la reclamación del demandante (en Julio de 2022) se presentó fuera del plazo de un año desde que se materializó el daño reclamado, conforme al artículo 67.1 LRJSP.

5.2. Parte el demandado de la consideración de los dos títulos de imputación, que (señala expresamente en su contestación -fundamento de Derecho tercero-) son *«[...] causantes, según la actora del daño que dice haber sufrido [...]»* y correlativamente propone dos momentos desde los que debe iniciarse a contar el plazo legal de un año:

a) En cuanto al título de imputación relativo a los daños derivados de la compra forzosa de GASCAN exLey 17/2013 señala que la reclamación formulada por Enagás debió presentarse no más tarde de febrero de 2016



puesto que la «*compra efectuada por la recurrente, a la que se vio obligada en virtud de lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 17/2013, quedó consumada en febrero de 2015*».

b) En cuanto al título de imputación relativo a la responsabilidad derivada de la anulación judicial de la autorización previa para la construcción de la Planta de Tenerife anulada definitivamente por STS de 5 de marzo de 2018, considera que se debería haber reclamado, como máximo, en abril de 2019, porque el daño se habría materializado con «*la anulación judicial de la autorización previa para la construcción de la Planta de Tenerife (Granadilla) que tiene lugar mediante sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo, de 5 de marzo de 2018, dictada en el RCA n.º 1524/2015 y cuya firmeza fue declarada mediante Diligencia de Ordenación, de fecha 9 de abril de 2018, notificada a las partes el siguiente día 10 de abril*».

5.3. Las alegaciones articuladas por el Abogado del Estado parten de un error de base que hace decaer el motivo.

a) El demandante no sostiene los dos títulos de imputación en los términos que reseña la contestación. El demandante sostiene la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado y del Legislador estatal por vulneración del principio de confianza legítima. Este es el título de imputación que sirve de base a la acción ejercitada por el demandante en este proceso judicial.

b) Las referencias a los actos legislativos (Ley 17/2013) lo son como referencias fácticas que, en el sentir del demandante, constituyen actuaciones legislativas de las que se deriva una confianza legítima que se quebró legislativamente con el RD Ley 6/2022 de 29 de marzo.

c) Asimismo, las referencias a las actuaciones administrativas (en concreto la alegada específicamente en la contestación y reseñada en el apartado 5.2 b) de esta sentencia) no constituyen propiamente títulos de imputación sino que se configuran como hitos fácticos de los que el demandante deriva la confianza legítima que dice haber sido vulnerada y que le han generado unos daños cuantificados en unos determinados costes que ha efectuado.

5.4. Esta Sala ha acogido reiteradamente (ya desde las STS de 19 de enero de 1991 y STS de 4 de octubre de 1999) el principio de la «*actio nata*» para determinar el origen del cómputo del plazo para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial contra la Administración.

Conforme a nuestra jurisprudencia, en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas el plazo de prescripción de un año (establecido antes por el artículo 142.5 LRJ-PAC de 1992 y actualmente por el artículo 67.1 LRJSP) comienza a computarse a partir del momento en que se completan los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción, con arreglo a la doctrina de la «*actio nata*» o nacimiento de la acción (STS de 20 de febrero de 2001 - RJ 5382). Hemos declarado reiteradamente (ya desde antiguo: STS de 21 de marzo de 2000, entre otras). que el principio de «*actio nata*» impide que pueda iniciarse el cómputo del plazo de prescripción «*mientras no se tiene cabal conocimiento del daño y, en general, de los elementos de orden fáctico y jurídico cuyo conocimiento es necesario para el ejercicio de la acción*».

5.5. Pues bien, el demandante, conforme al título de imputación en que basa su pretensión, presentó la reclamación cuando se materializó el daño que reclama: una vez que quedó administrativa y legalmente determinado que no había ninguna forma de promover los proyectos de ninguna de las dos Plantas de Gascan cristalizando así los daños.

a) Y esto sucedió en 2022, cuando se dieron las dos circunstancias (cada una de ellas idónea) que determinaron y perfeccionaron los daños: al confirmarse judicialmente (por STSJ de Madrid de 16 de febrero de 2022) de manera definitiva y firme el criterio sobrevenido empleado por la Administración para denegar la autorización de la Planta de Tenerife (que determina que ya no procede gasificar **Canarias** en los términos de la Planificación por falta de demanda) y al decidir el legislador excluir las Plantas del sistema gasista en los términos previstos (por RD Ley 6/2022 de 29 de marzo).

b) Toda vez que el demandante presentó su reclamación en vía administrativa el 6 de Julio de 2022 es evidente que la presentó en el plazo legal de un año desde los dos hitos que acabamos de señalar: STSJ de Madrid de 16 de febrero de 2022 y el RD Ley 6/2022 de 29 de marzo).

Desestimado este motivo de oposición estamos en condiciones de entrar en el enjuiciamiento de fondo de la acción de responsabilidad patrimonial articulada por el demandante.

SEXTO.- De la responsabilidad patrimonial por vulneración del principio de confianza legítima y la seguridad jurídica en relación con el daño antijurídico.

El demandante sostiene su acción de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado y del Legislador estatal en la vulneración del principio de confianza legítima, lo que exige su correcta delimitación.



6.1. Esta Sala ha admitido en numerosas ocasiones, en interpretación de los artículos 139.3. de la Ley 30/1992 y el actual artículo 32.3 de la LRJSP (a la luz de la Constitución y la Jurisprudencia del TC: STC 28/1997 de 13 de febrero y STC 234/2012, entre otras), la responsabilidad de la Administración y del Estado Legislador por vulneración del principio de confianza legítima (en su conexión con el principio constitucional de seguridad jurídica del artículo 9.3 y con el principio general de responsabilidad de los poderes públicos del artículo 106.2 de la Constitución) con relevancia sobre la antijuridicidad del daño.

6.2. Y así se recoge en nuestras sentencias, por citar solo algunas que lo abordan: STS de 17 de febrero de 1998 (Rec. 327/1993), 3 de marzo de 1999 (Rec. 6197/1994), 18 de mayo de 2000 (Rec. 559/1996) y 12 de abril de 2002 (Rec. 218/1998), STS n.º 469/2018 de 21 de marzo (Rec. 5006/2016), STS n.º 2059/2017 de 25 de mayo (Rec. 442/2015), STS n.º 2727/2018 de 12 de julio (Rec. 609/2017), STS n.º 3290/2019 de 16 de Octubre (Rec. 248/2018), STS n.º 5373/2015 de 10 de diciembre (Rec. 10/2013), ...; pero tales sentencias lo abordan en el contexto de una doctrina que establece límites y estrictos requisitos para su acogimiento y, en base a ellos, la apreciación casuística de los hechos determinantes de tal título de imputación.

Así hemos dicho, respecto de la lesión de la confianza legítima como trasunto de la seguridad jurídica y con relevancia sobre la antijuridicidad del daño en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, que para considerar que haya resultado lesionada, debe apreciarse en el caso que los poderes públicos hayan adoptado decisiones que contravengan las creencias, perspectivas y esperanzas fundadas en sus propias decisiones anteriores, para así apreciar si se había generado esa necesaria confianza y certeza basada en la coherencia del comportamiento del Legislador y de la Administración, que desde luego no puede ser defraudada mediante una actuación sorprendente e inesperada respecto del marco administrativo y legislativo previo.

6.3. Pero además esta Sala tiene dicho que, en materia regulatoria, tal principio de confianza legítima y de seguridad jurídica es compatible, sin duda, con los cambios normativos o administrativos justificados, sin que pueda invocarse como freno a estas modificaciones normativas o a la modificación de las decisiones administrativas en atención a las circunstancias técnicas, económicas, sociales, medioambientales etc. de cada momento. Es lógico que, ante cambios significativos y justificados del panorama económico, técnico etc. del sector de que se trate con consecuencias inmediatas para el equilibrio del sistema, se revisen los muy distintos parámetros iniciales determinantes, en magnitudes o en tiempo de disfrute, o del cálculo de la tarifa regulada en su caso, y no puede oponerse a ello meramente el valor de la «seguridad jurídica».

En palabras del Tribunal Constitucional «*los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no «permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13 , y 183/2014, de 6 de noviembre , FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre , FJ 6). En estos casos, es precisamente la perentoriedad de la reacción legislativa -cuya concurrencia en este caso ya ha sido examinada- la que abre la puerta a la injerencia del gobierno en la legislación vigente, al amparo del art. 86.1 CE » (STC 81/2015, de 30 de abril , FJ 8). No sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (por todas, STC 183/2014 , FJ 3), por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles, dentro de la Constitución»(STC 270/2015, de 17 de diciembre).*

Igualmente esta Sala en STS de 1 de junio de 2016 (Rec. 472/2014) ha señalado: «*En fin, son muy numerosos los pronunciamientos de esta Sala sobre la inexistencia de un derecho inmodificable, en favor de los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial, a que se mantenga inalterado el régimen económico que regula la percepción de sus retribuciones, y a las sentencias ya citadas cabe añadir, entre otras, las SSTS de 13 de septiembre de 2012 (RCA 48/2011), 15 de octubre de 2012 (RCA 64/2011), 10 de diciembre de 2012 (RCA 138/2011), 29 de enero de 2013 (RCA 232/2012), 25 de junio de 2013 (RCA 252/2012), 1 de julio de 2013 (RCA 305/2012), 13 de enero de 2014 (RCA 357/2012), 3 de abril de 2014 (RCA 444/2014), y otras, que efectúan los siguientes razonamientos: "[...] La práctica eliminación del riesgo empresarial que supone acogerse a la tarifa regulada, sin competir en precios con el resto de agentes en el mercado, es de suyo una ventaja sobre los operadores del sector eléctrico sujetos a las vicisitudes de la libre competencia, ventaja cuyo reverso lo constituye precisamente, entre otras, la posibilidad de alteración de las medidas administrativas ante cambios de las circunstancias ulteriores (con el respeto a unos mínimos de rentabilidad que en este momento no es el caso recordar). Los reiterados pronunciamientos de este Tribunal Supremo a que se ha hecho referencia han establecido con claridad que los principios de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima no obstan a que el titular de la potestad reglamentaria, introduzca cambios y modificaciones en el régimen retributivo".»*

6.4. Además de lo reseñado como límite, podemos señalar que la confianza legítima requiere de la concurrencia de tres requisitos esenciales. A saber: 1.- que se base en signos innegables y externos; 2.- que las esperanzas



generadas en el administrado sean legítimas; y 3.- que la conducta final de los poderes públicos resulte contradictoria con los actos anteriores, por resultar sorprendente e incoherente.

SÉPTIMO.- La responsabilidad patrimonial por vulneración del principio de confianza legítima en el caso de autos.

De la doctrina jurisprudencial expuesta en su concreta aplicación a las actuaciones administrativas y legislativas referidas *ut supradeterminan*, adelantamos, la estimación íntegra del presente recurso contencioso administrativo.

7.1. El hoy demandante ajustó su actuación en todo momento a la actuación administrativa y legislativa que generó una confianza legítima en el marco administrativo/legislativo (de manera conjunta pero, a estos efectos de responsabilidad, con entidad propia e independiente tanto la actuación administrativa como la legislativa) atinente a las plantas de regasificación que nos ocupan, derivando de ello una serie de costes que finalmente devinieron en daños que deben reputarse antijurídicos.

7.2. Resaltamos aquí las actuaciones administrativas (ya referidas de manera precisa en el Fundamento de derecho cuarto de esta sentencia) y su trascendencia para apreciar la responsabilidad patrimonial solicitada:

a) *Planificación vinculante y obligatoria.* La Administración incluyó las plantas de referencia como infraestructuras a construir en «la planificación de los sectores de electricidad y gas: desarrollo de las redes de transporte 2002-2011». Y fueron incluidas en la *Planificación obligatoria como instalaciones de «Categoría A», es decir, no sujetas a «ningún tipo de condicionante», incluidos los de demanda de gas* (motivo este que finalmente dio lugar a la denegación de la autorización); y ello en contraposición a la clasificación C que prevé la planificación cuyos proyectos sí dependen de la demanda efectivamente justificada. Esto significaba que las Plantas objeto del presente proceso debían construirse, en principio, aunque la demanda de gas de las islas no lo justificase (Categoría A). Así consta en también en la «*Planificación de los sectores de la electricidad y gas 2008-2016. Desarrollo de las redes de transporte*», planificación y clasificación de las plantas que no ha sufrido modificación y que continúa vigente en lo que a este proceso interesa. Por lo tanto, las plantas fueron clasificadas por sus propias características (conforme al artículo 4 de la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos) como planificación obligatoria y vinculante. Y conforme a esta previsión obligatoria y vinculante realizada por la propia Administración se comenzaron a desarrollar las Plantas. Recordemos aquí que estas Plantas constituían, por configuración legal y del planificador, una estructura de la red básica del sistema gasista (sujeta a las previsiones obligatorias y vinculantes del artículo 4 de la LSH en conexión con el artículo 67 de la misma Ley) que debían obligatoriamente desarrollarse.

Esta planificación vinculante y obligatoria generó ya en principio una confianza en el legítimo desarrollo de los proyectos de regasificación de **Canarias**.

b) *Primera autorización previa por parte de la Administración.* Asimismo, la Administración *concedió una primera autorización ante la solicitud efectuada en Mayo de 2005* (tras desarrollarse las obras necesarias en el puerto donde iba a instarse la planta de Tenerife). Esta autorización administrativa previa para la construcción de la Planta de Tenerife, fue concedida mediante Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 4 de mayo de 2012. Recurrida en alzada por un tercero, fue confirmada por Resolución de 20 de diciembre de 2012 del secretario de Estado de Energía. *El 4 de mayo de 2012, la Planta de Tenerife recibió autorización administrativa.*

i. En este procedimiento de autorización debe reseñarse que el Consejo de Administración de la CNE (Comisión Nacional de la Energía, hoy CNMC), en su sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2007 (y posteriormente sendos informes el 28 de Marzo y 4 de Octubre del 2012), emitió informe favorable en relación con la referida solicitud de construcción de las instalaciones de la planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado, en el Puerto de Granadilla.

ii. En este contexto, el 16 de septiembre de 2012 (ya concedida la primera autorización previa en sede administrativa), el hoy demandante adquirió el 41`94% de Gascan.

iii. No obstante, con posterioridad esta autorización fue anulada judicialmente (STSJ de Madrid de 16 de marzo de 2015) aunque lo fue exclusivamente por defectos en la DIA (DIA que no obstante había sido favorable por resolución de 8-6-2007 de la Secretaria General para la prevención de la contaminación y cambio climático) y no por infracciones de la normativa de hidrocarburos.

iv. En cualquier caso, esta primera autorización previa dejaba bien a las claras cual era la posición (favorable) de la Administración competente para la autorización de las Plantas.



c) *Segundo procedimiento de autorización* para subsanar defectos de la DIA. Tras ello el hoy demandante volvió a instar la solicitud de autorización y se tramitó y subsanaron los defectos de la DIA (resolución favorable de 15 de julio de 2016 de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente).

i. A continuación, la Dirección General de Política Energética y Minas elaboró *una primera propuesta de resolución favorable al otorgamiento de una nueva autorización administrativa previa el 26 de mayo de 2017*. Ante esta propuesta favorable a Comisión Nacional de los Mercados y la competencia (CNMC) emitió el 7 de septiembre de 2017 un informe (preceptivo pero no vinculante) desfavorable a la autorización por entender exigible el requisito de sostenibilidad de las actividades reguladas del sector del gas natural ex artículo 59 de la Ley 18/2014 debiéndose exigir la existencia de un mínimo de demanda en virtud del principio de sostenibilidad económica, lo que no se daba en las plantas de **Canarias**.

ii. Tras este informe y a su vista, *la Dirección General de Política Energética y Minas volvió a realizar una segunda propuesta de resolución favorable a la autorización de fecha 20 de marzo de 2018*; esta propuesta recibió informe desfavorable de la CNMC en fecha 3 de octubre de 2018. Reiterando sus fundamentos de su primer informe.

iii. Ante esto la Administración decidió no resolver expresamente la solicitud ni siquiera resolver el recurso administrativo interpuesto contra la desestimación presunta.

d) *Es en fecha 7 de septiembre de 2017 cuando por primera vez un organismo público, la CNMC*, (aunque no el órgano administrativo competente para la autorización que a pesar de su opinión favorable no dictó ni siquiera resolución expresa en ningún sentido) *emite una manifestación de voluntad (un informe desfavorable)* conteniendo el criterio, *ex novo*, de que la construcción de las Plantas de referencia están sujetas a la existencia de un umbral mínimo de demanda en virtud del principio de sostenibilidad económica ex artículo 59 Ley 18/2014, a pesar de que la planificación obligatoria y vinculante las clasificase como categoría A (no sujeta a ningún tipo de condicionante) y no como categoría C (sujeta a demanda justificada).

Criterio este de la CNMC que adquiere ya carácter definitivo el 3 de octubre del 2018, tras la segunda propuesta favorable "subsana" de DGPEM, al confirmarse esta exigencia derivada del principio de sostenibilidad que aparece como exigencia *ex novo* en estas fechas.

e) No cabe duda de que las distintas actuaciones de la Administración del Estado descritas generaron una confianza legítima en el desarrollo de los proyectos de las Plantas de **Canarias**. Confianza legítima que puede entenderse que se desvanece a partir del 2018 cuando la CNMC (aun no siendo el órgano administrativo decisor de la autorización) emite informe definitivo en el que se introduce un requisito nuevo hasta entonces no exigido por la propia Administración competente a lo largo de los procedimientos de autorización, cual es la exigencia de un umbral mínimo de demanda en virtud del principio de sostenibilidad económica ex artículo 59 Ley 18/2014.

f) *Este nuevo criterio administrativo aparecido por primera vez ya de manera definitiva en 2018* (y asumido por silencio por la Administración competente para la decisión autorizatoria) fue finalmente ratificado judicialmente por Sentencia del TSJ de Madrid en febrero de 2022 donde se concluye la exigencia del principio de sostenibilidad y por ende de la exigencia de demanda justificada, lo que determina, como coincide también la Administración, en la definitiva imposibilidad material de ejecutar los proyectos de las Plantas de **Canarias** ante la evidente y acreditada falta de demanda.

g) Pero aquí debe reseñarse la prudencia y coherencia procesal del demandante que se limita a solicitar indemnización por los costes generados por esa confianza legítima precisamente hasta el año 2018.

7.3. La misma trascendencia puede predicarse de la actuación del Estado legislador, en una actuación que coadyuva en la apreciación de la responsabilidad pero que por sí misma también tiene trascendencia indemnizatoria propia.

a) *Adquisición forzosa ex lege de la totalidad de la sociedad Gascan: Ley 17/2013 de 29 de octubre*. En el contexto de las actuaciones administrativas referidas (y sus fechas que arrancan ya con la planificación obligatoria y vinculante en el año 2002, planificación que enlazaba con las embrionarias previsiones del Plan energético de **Canarias** de 1989) por Ley 17/2013 de 29 de octubre se obligaba al hoy demandante a la adquisición del conjunto de las instalaciones gasistas en **Canarias** que tendrían la consideración de subsistema de transporte de gas natural (artículo 6 Ley 17/2013).

En cumplimiento de esta previsión el demandante adquirió la totalidad de Gascan (el resto que no le pertenecía ya: o sea el 58,06%), mediante un precio que fue establecido mediante Laudo (nombrado por la CNMC) y conforme a la metodología de cálculo prevista en la misma Ley; este precio atendió, como prevé la Ley, a los costes en que efectivamente se hubiera incurrido por el transmitente (Gascan) hasta el 1 de marzo de 2013. Este importe total de costes se fijó en el Laudo en 15.222.000 Euros (costes hasta 1 de marzo de 2013).



b) *Exclusión del sistema gasista de las Plantas de Canarias al dejar de integrarse en la red básica del sistema gasista: RD Ley 6/2022 de 29 de marzo.* El RD Ley 6/2022 (Disposición Final 4ª) da una nueva redacción a la LSH y, en particular, a sus artículos 55.3 y 59.2.b), que ahora prevén que ya no forman parte de la red básica de gas «las plantas de regasificación ubicadas en el archipiélago canario que tengan como uso principal alimentar a instalaciones de generación de energía eléctrica» pudiendo tener usos secundarios como la alimentación a puertos y a buques, lo que supone la exclusión del sistema gasista y la definitiva imposibilidad legal de desarrollar los proyectos de referencia.

7.4. De todo lo anterior se deriva, a nuestro juicio, la responsabilidad patrimonial reclamada. Las actuaciones administrativas y legislativas (conjunta y/o separadamente consideradas) realizadas en el tiempo y en los términos reseñados generaron en el demandante una confianza legítima en el desarrollo de las Plantas que, con carácter obligatorio y vinculante, se planificaron para el archipiélago canario.

a) No se está afirmando con ello que tanto la Administración como el propio legislador no puedan alterar sobrevenidamente sus previas actuaciones administrativas y legislativas por razones justificadas (de toda índole: económicas, técnicas, sociales, de cambio de planificación y o de modelo energético etc.). Esta Sala ha reiterado que no existe un derecho (mucho menos indemnizable) a la petrificación de la normativa preexistente (mucho menos en sectores altamente técnicos y dependientes de múltiples factores) ni tampoco un derecho a que la Administración no pueda separarse de su criterio anterior motivadamente.

b) Lo que se está afirmando es que las actuaciones administrativas y legislativas favorables, de manera expresa y evidente, jalonadas a lo largo del tiempo generaron una confianza legítima en el desarrollo de unos proyectos de Plantas de regasificación que produjeron unos costes (los aquí reclamados hasta el 2018) y que como consecuencia del cambio sorpresivo de criterio administrativo (en el año 2018) y de la nueva regulación legal en 2022 que excluye a las Plantas de regasificación de Canarias de la red básica de gas natural, devinieron de imposible desarrollo material y legal y por ende tales costes se convirtieron sobrevenidamente en daños antijurídicos.

c) Así no cabe sino concluir que en el presente caso se han respetado los límites y requisitos esenciales jurisprudencialmente decantados para poder apreciar la responsabilidad por vulneración del principio de confianza legítima, a saber: 1.- que se base en signos innegables y externos (como son los hitos administrativos y legislativos que se han precisado anteriormente); 2.- que las creencias y esperanzas generadas en el administrado sean legítimas (el carácter y contenido de las distintas actuaciones tanto administrativas como legislativas en los términos y con el contenido que se han expuesto así lo acreditan); y 3.- que la conducta final de los poderes públicos resulte contradictoria con los actos anteriores, por resultar inesperado, sorprendente o incoherente con las actuaciones anteriores (y así se deriva de todo lo expuesto pues las actuaciones administrativas y legislativas desarrolladas a lo largo del tiempo, como se ha precisado cronológicamente en esta sentencia, culminaron con un cambio de criterio administrativo -en 2018- y legislativo -en 2022- que determinaron definitivamente la imposibilidad material y legal del desarrollo de los proyectos de Plantas de regasificación que nos ocupa).

d) Todas las actuaciones administrativas y legislativas verificadas en el tiempo (largo tiempo) respecto del desarrollo de los proyectos de las Plantas de regasificación de Canarias, por su propio contenido tanto expreso como implícito, conducían a una legítima y fundada confianza en el desarrollo de las Plantas planificadas en los términos que se han expuesto profusamente.

e) Téngase en cuenta que estamos tratando de proyectos que atañen a la infraestructura básica de la red gasista (de ahí su planificación con carácter obligatorio y vinculante) y que son de una gran magnitud tanto en la proyección de la infraestructura como en su ejecución, lo que exige una planificación precisa y unas grandes inversiones a lo largo del tiempo. No son infraestructuras que se planifiquen, autoricen y ejecuten en breves plazos sino que requieren unos plazos y una inversión sostenida en el tiempo desde el principio acorde con la fase en que nos encontremos (planificación, diseño técnico, ejecución, construcción, etc.).

7.5. A esta conclusión no son óbice los motivos de oposición articulados por el demandando, que deben ser desestimados íntegramente:

a) Sobre la planificación obligatoria y vinculante efectuada en relación a las Plantas de regasificación de Canarias, señala que el estar clasificado con Categoría A en la planificación obligatoria no implica en ningún caso la obligación de autorización administrativa y posterior construcción y por ende la inviabilidad final de tales Plantas en Canarias, ya sea por motivos de sostenibilidad económica ya sea por motivos de cambios en la política energética, no determina un derecho a indemnización por no afectar a un derecho adquirido a su construcción. Debe desestimarse este motivo.



i. Efectivamente la planificación obligatoria y vinculante no implica en ningún caso un derecho a la autorización y construcción de las plantas ni por ende indemnización por su denegación. Ni el demandante pretende esto ni esta sentencia reconoce tal extremo.

ii. Lo que deriva de una planificación obligatoria y vinculante (ex artículo 4 LSH) es un mandato al titular del proyecto (el hoy demandante) para que realice las actuaciones adecuadas para el desarrollo del proyecto planificado con tal carácter que afecta a una infraestructura de la red básica del sistema gasista (artículo 4 en conexión con el artículo 67 de ISH).

Tales actuaciones están sujetas, como no podía ser de otra manera, a la verificación jurídica y técnica de los proyectos previa a su autorización mediante el oportuno procedimiento administrativo y a ellos se sometió el hoy demandante en los términos que hemos tenido por acreditados.

Estas actuaciones, como hemos señalado, requieren un desarrollo progresivo en el tiempo (no son proyectos de ejecución instantánea) y que correlativamente exigen unos gastos sostenidos en el tiempo y adecuados a cada fase del desarrollo de los proyectos.

iii. Y precisamente estos costes (derivados de estudios, informes, proyectos y gastos de establecimiento) realizados por el demandante (desde el inicio y hasta el 2018) en el impulso y desarrollo del proyecto de las Plantas (que **ENAGAS** TRANSPORTE debía ejecutar) es lo que se reclama. No se reclama en este proceso una indemnización (daños y lucro cesante) derivada de la frustración de un derecho a la autorización y construcción de las Plantas. Lo que se reclama son los costes/gastos efectuados en el tiempo derivados de la confianza legítima que, en el desarrollo de los proyectos obligatorios debidamente planificados, tenía el hoy demandante por las actuaciones administrativas (todas ellas favorables desde el principio y hasta 2018) y legislativas (que en el año 2013 le obligaron a adquirir la totalidad de la sociedad Gascan- titular de los proyectos de la Plantas de regasificación en **Canarias**) que se ha reseñado.

iv. La invocación al RD Ley 13/2012, que procedió a la suspensión de la tramitación de los procedimientos relativos a nuevas plantas de regasificación exclusivamente en territorio peninsular, lejos de quebrar la confianza existente hasta entonces, lo que supuso fue un refuerzo de la confianza legítima en la viabilidad del desarrollo de las Plantas en el archipiélago canario, que quedaron excluidas de esa regulación. Y máxime si después por Ley 17/2013 el propio legislador obligó al hoy demandante a adquirir la totalidad de la sociedad Gascan cuyo objeto era precisamente el desarrollo de las Plantas de regasificación de que tratamos.

b) Sobre la obligación legal de adquisición total de la sociedad Gascan por Ley 17/2013, se aduce por el demandado que el objeto de la adquisición eran proyectos, estudios y costes de establecimiento, sin que de ello se derive daño alguno por más que la adquisición fuera forzosa ex lege pues el demandante ya recibió como contraprestación del precio pagado los referidos proyectos, estudio e informes. Además, añade, tal adquisición no suponía derecho alguno a la construcción de la planta. Este motivo de oposición debe desestimarse por inane y carente de fundamento.

i. La adquisición de la totalidad de la sociedad Gascan por mandato de la Ley 17/2013, suponía efectivamente (dada la fase de desarrollo del proyecto en aquel momento) la adquisición de proyectos, informes, estudios,..., que habían supuesto unos gastos/ costes que el laudo arbitral cuantificó. Y precisamente estos costes son parte de los que se reclaman (además de los generados desde 2013 al 2018 como luego veremos) como responsabilidad patrimonial.

ii. Que la adquisición no suponía derecho a la construcción de las Plantas es evidente y ya se ha contestado a este extremo, pero, reiteramos, no es eso lo reclamado ni el título de imputación es el que señala el demandado, sino la vulneración del principio de confianza legítima en los términos que hemos explicado.

iii. Lo relevante es que esa obligación legal impuesta al hoy demandante en el año 2013 en la Ley 17/2013, generó en el demandante una confianza legítima (que se venía desarrollando a lo largo de los años también en el ámbito puramente administrativo) en la viabilidad del proyecto que venía obligado a ejecutar y que le estaba generando unos costes (inherentes al desarrollo sostenido y progresivo en el tiempo del proyecto).

iv. La obligación de adquisición impuesta por la Ley 17/2013 conllevaba la confianza en la viabilidad de los proyectos, pues ningún sentido tendría que el propio legislador impusiera una obligación legal de adquisición de una sociedad que tenía por objeto el desarrollo y ejecución de unos determinados proyectos de regasificación, si pensara que tales proyectos eran ya inviables.

c) Sobre la anulación de la primera autorización previa y su repercusión jurídica. Sostiene el Abogado del Estado que toda vez que el título de imputación de la acción de responsabilidad es la anulación de la autorización previa por defecto en la DIA, debe invocarse la jurisprudencia que en interpretación del artículo 32.1 LRJSP,



- excluye la antijuridicidad cuando la actuación administrativa haya sido razonada y razonable (como entiende que lo fue en este caso). También debemos rechazar este motivo.
- i. Desenfoca totalmente el demandado el fundamento de la acción ejercitada por el demandante pues el título de imputación no es el que señala el Abogado del Estado.
- ii. El demandante sostiene la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado y del Legislador estatal por vulneración del principio de confianza legítima. Este es el título de imputación que sirve de base a la acción ejercitada por el demandante en este proceso judicial.
- iii. Así, las referencias a las actuaciones administrativas (en concreto la alegada específicamente ahora) no constituyen propiamente títulos de imputación, sino que se configuran como hitos fácticos de los que el demandante deriva la confianza legítima que dice haber sido vulnerada y que le han generado unos daños cuantificados en unos determinados costes. El motivo cae por su base.
- d) Sobre el segundo procedimiento de autorización instado en el año 2015 y los informes desfavorables de la CNMC y la ausencia de antijuridicidad de este título de imputación puesto que el criterio de la Administración fue confirmado por el TSJ de Madrid por Sentencia de 16 de febrero de 2022 sobre la aplicación del principio de sostenibilidad económica de la Ley 18/2014. Deben desestimarse tales alegaciones.
- i. De nuevo confunde el demandado el título de imputación que sostiene la acción del demandante por lo que nos remitimos aquí a lo dicho en el apartado anterior,
- ii. La mención al principio de sostenibilidad introducido por la Ley 18/2014 en nada empece a la estimación de la acción fundada en la vulneración del principio de confianza legítima pues ni siquiera la Administración competente para la autorización aplicó el requisito derivado de tal principio de sostenibilidad (la exigencia de demanda justificada suficiente en contra de las previsiones de la planificación obligatoria y vinculante); antes al contrario hasta el año 2018 no exigió tal requisito en los procedimientos en tramitación y en 2018 ni siquiera el órgano decisor de la Administración del Estado se pronunció al respecto sino que fue un organismo público como la CNMC el que en 2018 emite, por primera vez un informe definitivo desfavorable en un sentido totalmente contrario al mantenido hasta entonces la propia Administración.
- e) Sobre la modificación regulatoria por RD Ley 6/2022 de 29 de Marzo y su irrelevancia, falta de relación de causalidad y de efectividad con los daños invocados. Debe desestimarse el motivo.
- i. RDL 6/2022 de 29 de marzo supone la exclusión del sistema gasista de las Plantas de **Canarias** al dejar de integrarse en la red básica del sistema gasista: El RDL 6/2022 (Disposición final 4ª) da una nueva redacción a la LSH y, en particular, a sus artículos 55.3 y 59.2.b), que ahora prevén que ya no forman parte de la red básica de gas «las plantas de regasificación ubicadas en el archipiélago canario que tengan como uso principal alimentar a instalaciones de generación de energía eléctrica», pudiendo tener usos secundarios como la alimentación a puertos ya a buques, lo que supone la exclusión del sistema gasista y la definitiva imposibilidad legal de desarrollar los proyectos de referencia.
- ii. Esto determina por un lado que el demandante no pueda seguir con el desarrollo de las Plantas en su diseño y objeto inicial toda vez que, conforme a la D.A 32ª de la LSH, no podría realizar actividades diferentes de las operaciones propias que integran la red básica de transporte de gas; pero lo que es más relevante es que, desde un punto de vista objetivo, la infraestructura, finalidad y los usos previstos inicialmente para las Plantas se ven modificados y suprimidos en su esencia quedando para usos secundarios para los cuales los proyectos, informes, estudios etc. cuyos costes aquí se reclaman, han devenido inviables y por ende en daños antijurídicos como explicamos con detalle en el apartado 8.2 b) de esta sentencia, al que nos remitimos.
- iii. A esta consideración no es óbice jurídico alguno que además de esta inviabilidad legal se añada una inviabilidad material por la exigencia, ex novo, por la Administración del requisito de la existencia de demanda justificada.
- f) Para la desestimación de las alegaciones que finalmente realiza la parte demandada sobre la improcedente invocación de la vulneración del principio de confianza legítima como título de imputación, basta con remitirnos a las actuaciones acreditadas y la doctrina jurisprudencial que hemos expuesto en esta Sentencia.
- Simplemente hay que reiterar aquí que han existido actuaciones y signos externos expresos e implícitos jalonados a lo largo del tiempo imputables a la Administración y al Legislador absolutamente concluyentes para generar una confianza legítima en el demandante que finamente quedó vulnerada por la propia actuación contradictoria de la Administración y el Legislador en los concretos términos que se han expuesto en esta sentencia.



7.6. En definitiva, conforme a los hechos acreditados y la doctrina jurisprudencial reseñada en la recta interpretación de los artículos 32 y ss. de la LRJSP, debemos afirmar que constan actuaciones imputables a la Administración de Estado y al Estado legislador, que han generado un daño individualizable de contenido económico y antijurídico que el demandante no tenía obligación de soportar existiendo una evidente relación de causalidad entre tales actuaciones y el daño causado.

Por lo tanto, debemos apreciar la procedencia de la responsabilidad patrimonial por las actuaciones del Administración del Estado y del Estado Legislador por vulneración del principio de confianza legítima en los términos expuestos.

OCTAVO.- De la concreta cuantificación de la indemnización.

Sentada la procedencia de la responsabilidad patrimonial solicitada, nos resta la concreta determinación de la indemnización.

8.1. Solicita el demandante la cantidad de 18.655.000 euros más los intereses legales desde la fecha de presentación de la reclamación en vía administrativa.

a) Esta cantidad viene referida a los costes generados en el desarrollo del proyecto de plantas de gasificación de **Canarias**: estudios, informes, proyectos, gastos de establecimiento,...

b) Tales costes se concretan en los gastos efectuados hasta el año 2018 (en coherencia, como se ha dicho, con el desvanecimiento en aquella fecha de la confianza legítima pues es la fecha en que por primera vez un organismo público cambia el criterio favorable a la autorización sostenido hasta entonces).

c) Esta cantidad se desglosa en dos partes: primera, los costes hasta el 1 de Marzo de 2013: 15.222.000 Euros; y segunda, los costes desde el 1 de Marzo de 2013 hasta 2018 por importe de 3.433.000 Euros.

d) El primer importe de 15.222.000 Euros deriva del Laudo dictado para fijar los costes soportados por Gascan en el desarrollo de los proyectos de las Plantas de **Canarias** con motivo de la adquisición obligatoria impuesta al demandante por Ley 17/2013. El cálculo de estos costes se efectuó conforme a la metodología prevista en la propia Ley 17/2013.

e) El segundo importe de 3.433.000 Euros se ha calculado por el oportuno informe pericial obrante en autos que sigue la misma metodología que el Laudo para el cálculo de los costes efectuados por el demandante desde el 1 de Marzo de 2013 hasta el ejercicio 2018.

f) Toda vez que los costes referidos constan razonados debidamente tanto en el Laudo como en el informe pericial y que siguen la metodología de cálculo recogida a tal efecto en la Ley, esta Sala estima correcta la cuantificación efectuada a su amparo.

8.2. A esta conclusión no obstan tampoco las objeciones efectuadas por el Abogado del Estado que carecen de todo fundamento:

a) El hecho de que el 41`94 % de Gascan lo adquiriera el hoy demandante de manera voluntaria, no afecta a la naturaleza de "coste" (que luego devino daño antijurídico) que por tal adquisición sufrió **ENAGAS** TRANSPORTE y por ende no cabe excluirlo de la indemnización aquí fijada que se establece para el resarcimiento íntegro de todos los daños sufridos.

b) Sobre la posibilidad, que alega en conclusiones el Abogado del Estado, de recuperación por el demandante de parte de las inversiones realizadas y que reclama como daño, también debe rechazarse.

i. En primer lugar, ninguna prueba ha instado la parte demandada para acreditar la alegada posibilidad de recuperación de parte de los costes reclamados y es a la parte demandada a quien le incumbe la acreditación de la alegación que realiza.

ii. En segundo lugar, la naturaleza de los proyectos de la infraestructura de la red básica de que tratamos hace imposible pensar en principio, a falta de una mínima prueba al respecto, en la recuperación de tales gastos efectuados por el demandante. Debemos recordar que los gastos/costes reclamados son fundamentalmente, como apunta el demandado, costes referidos a proyectos, informes, estudios etc. de unas infraestructuras con unas características muy determinadas que estaban destinadas esencialmente a la alimentación de centrales eléctricas de ciclo combinado y que se planificaron y diseñaron asumiendo que su cliente principal iba a ser un generador (en concreto las centrales térmicas -generadores eléctricos- de Barranco de Tirajana en Gran **Canaria** y Granadilla en Tenerife que se encontraban relativamente cerca de las plantas de regasificación previstas).

iii. Pues bien la inviabilidad material y posteriormente la inviabilidad legal que excluyó del sistema gasista a las tantas veces referidas Plantas, relegándolas a usos secundarios como la alimentación a puertos y buques,



hace impensable que en principio pudieran transmitirse tales estudios e informes (y por ende recuperar parte de los gastos efectuados) dado que tenían por objeto unas infraestructuras con una finalidad y objeto muy específico y totalmente distinto al que finalmente se han visto abocadas.

c) Por último, la alegación sobre el impacto de los gastos reclamados en las bases imponibles negativas compensables fiscalmente debe ser rechazada de plano pues ni obsta ni ninguna relación tiene el fundamento y naturaleza de la indemnización que aquí se reconoce con el impacto fiscal que tuvo o tendrán los costes indemnizados.

8.3. En definitiva, procede la estimación íntegra del recurso contencioso administrativo y la condena de la Administración demandada a indemnizar al demandante en la cantidad de 18.655.000 euros más, en congruencia procesal, los intereses legales desde la fecha de la reclamación en vía administrativa (STS 10 de diciembre 2002 -Rcas Unif. Doctrina 3865/2001-, STS de 21 de diciembre de 2022 -Rec. 421/2021-, entre otras).

NOVENO.- Conclusiones y costas.

9.1. A la vista de lo razonado en los precedentes Fundamentos, procede estimar el presente recurso ya que el acto impugnado no es conforme a Derecho, debiéndose en consecuencia anular el acto administrativo recurrido y condenar a la Administración demandada en los términos consignados en el fallo.

9.2. Así, en el presente caso, dada la estimación de la demanda y conforme a lo previsto en el art. 139 de la LJCA, procede imponer las costas causadas a la parte demandada en este proceso, al no apreciarse serias dudas de hecho o de derecho que pudieran excluirlas. No obstante, haciendo uso de la facultad de moderación prevista en el apartado 3 de dicho precepto disponemos que dicha imposición solo alcance, por todos los conceptos acreditados por la parte demandante, a la cantidad máxima de 10.000 euros, más el IVA si procediere, a la vista de la índole del asunto, la cuantía litigiosa y las actuaciones procesales desarrolladas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero.-Estimar el recurso contencioso administrativo núm. 16/2023 interpuesto por la procuradora D.^a Beatriz Pérez-Urruti Iribarren en nombre y representación de **Enagás** Transporte, S.A.U., bajo la dirección letrada de D. José Giménez Cervantes contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado presentada el 6 de julio de 2022 por la actuación de la Administración y del Estado legislador, y en su virtud, anular y dejar sin efecto la mencionada resolución por no ser conforme a Derecho.

Segundo.-Condenar a la Administración demandada a indemnizar al demandante en la cantidad de 18.655.000 euros más los intereses legales desde la fecha de la reclamación en vía administrativa.

Tercero.-Imponer las costas a la parte demandada en los términos indicados en el último Fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.