



Roj: **STS 5020/2025 - ECLI:ES:TS:2025:5020**

Id Cendoj: **28079130032025100214**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **05/11/2025**

Nº de Recurso: **1095/2023**

Nº de Resolución: **1417/2025**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE LUIS GIL IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 1814/2022,**  
**AAAN 6987/2022,**  
**ATS 10239/2023,**  
**STS 5020/2025**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 1.417/2025**

Fecha de sentencia: 05/11/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **1095/2023**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 28/10/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 4

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **1095/2023**

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 1417/2025**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José Luis Gil Ibáñez

D.<sup>a</sup> Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.<sup>a</sup> Pilar Cancer Minchot

D.<sup>a</sup> Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 5 de noviembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número **1095/2023** interpuesto por la procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. María Jesús Gutiérrez Aceves, en representación de Viesgo Distribución Eléctrica, S.L., y de Barras Eléctricas Galaico Asturianas, S.A., con la asistencia letrada de D. José María Macías Castaño, contra la sentencia de 12 de abril de 2022, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso número 86/2018, sobre aprobación de la liquidación definitiva de las actividades reguladas del Sector Eléctrico correspondiente al ejercicio 2016, en el que ha intervenido como parte recurrida la Administración General del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**-Por resolución de 30 de noviembre de 2017, de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se aprobó la liquidación definitiva de las actividades reguladas del Sector Eléctrico correspondiente al ejercicio 2016.

Disconformes con dicha liquidación, las entidades Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.L., Barras Eléctricas Galaico Asturianas, S.A., Viesgo Distribución Eléctrica, S.L., y Viesgo Comercializadora de Referencia, S.L., interpusieron recurso contencioso-administrativo que se siguió con el número 86/2018 en la Sección Cuarta de la Sala de este orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional.

Recibido el expediente administrativo, se formalizó la demanda, en la que, tras exponer los hechos y fundamentos de Derecho que se estimaron procedentes, se terminó suplicando se:

*"dicte sentencia en la que:*

*- Estime el recurso contencioso-administrativo deducido por esta parte.*

*- Declare no conforme a Derecho y anule la Resolución de 30 de noviembre de 2017 de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia por la que se aprueba la liquidación definitiva de las actividades reguladas del sector eléctrico correspondiente al ejercicio 2016, expediente LIQ/DE/175/17, en cuanto no reconoce a VIESGO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L. y a BARRAS ELÉCTRICAS GALAICO-ASTURIANAS la retribución a la actividad de energía eléctrica que corresponde por aplicación de la sentencia de 25 de octubre de 2017 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 3<sup>a</sup>, recurso 1379/2016 .*

*- Inste a la Administración demandada a que, previos los trámites que resulten oportunos, proceda a establecer el mecanismo en virtud del cual se reintegre a VIESGO COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA la cantidad de novecientos cincuenta mil novecientos sesenta y nueve Euros y treinta y nueve céntimos (950.969,39 €) que le es adeudada en concepto de financiación del bono social,*

*- Ordene a la CNMC la corrección de la Resolución recurrida, para que se incluyan a favor de las Recurrentes las cantidades que se derivan de los anteriores petita.*

*- Reconozca el derecho de las Recurrentes al cobro de los intereses devengados hasta el cobro íntegro de las cantidades anteriores.*

*- Imponga a la parte demandada las costas del procedimiento."*

**SEGUNDO.**-El proceso terminó por sentencia de 12 de abril de 2022, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

*"Que desestimando la causa de inadmisibilidad opuesta por la Administración demandada, debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 86/2018 interpuesto por Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.L., Barras Eléctricas Galaico Asturianas, S.A., Viesgo Distribución Eléctrica, S.L., y Viesgo Comercializadora de Referencia, S.L, representadas por la Procuradora Sra. Gutiérrez Aceves, contra*

la Resolución de 30 de noviembre de 2017, dictada por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, por la que se aprueba la liquidación definitiva de las actividades reguladas del sector eléctrico correspondiente al ejercicio 2016, la cual ANULAMOS en cuanto no reconoce a Viesgo Distribución Eléctrica, S.L., y a Barras Eléctricas Galaico-Asturianas la retribución a la actividad de energía eléctrica que corresponde por aplicación de la sentencia de 25 de octubre de 2017 del Tribunal Supremo.

Asimismo, INADMITIMOS por cosa juzgada la pretensión indemnizatoria relativa a la diferencia retributiva que resulte de aplicar la metodología de cálculo del coeficiente sustitutiva de la declarada nula, así como al abono de los intereses legales.

Sin hacer especial imposición en cuanto a las costas causadas en el litigio a ninguna de las partes."

Notificada la sentencia a las partes, por la representación procesal de las entidades demandantes se solicitó la aclaración y el complemento de la referida sentencia en los siguientes términos

"Aclarar y precisar que la inadmisión de la "pretensión indemnizatoria" a que se refiere el fallo no alcanza ni afecta al petitum formulado en demanda para que se ordene a la CNMC rectificar la resolución anulada y en su lugar dictar otra en que se liquide a dos de las recurrentes, BARRAS ELÉCTRICAS GALAICO-ASTURIANAS, S.A. y VIESGO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L., la retribución correcta por su actividad de distribución de energía eléctrica, tal y como hubiera debido hacerse en la resolución anulada si esta no hubiera incurrido en la ilegalidad por la que se ha anulado la misma.

b. Completar el alcance de la estimación del recurso que anula la resolución recurrida para que, como lógica y natural consecuencia de tal anulación, se declare también estimada la pretensión de nuestra demanda para que se ordene a la CNMC la corrección de la resolución recurrida y ahora anulada, de forma que en esa nueva resolución se reconozca a las empresas distribuidoras recurrentes, BARRAS ELÉCTRICAS GALAICO-ASTURIANAS, S.A. y VIESGO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L., la retribución correcta por su actividad de distribución de energía eléctrica, tal y como hubiera debido hacerse en la resolución anulada si esta no hubiera incurrido en la ilegalidad por la que se ha anulado la misma instada en demanda y no resuelta en dicho fallo, con sus respectivos intereses."

Previo traslado al Abogado del Estado, que se opuso a lo solicitado, por auto de 12 de julio de 2022, la Sala de instancia denegó la solicitud de aclaración y de complemento de sentencia.

**TERCERO.**-Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de Barras Eléctricas Galaico Asturianas, S.A., y de Viesgo Distribución Eléctrica, S.L., manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 31 de enero de 2023, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**CUARTO.**-Recibidas las actuaciones en este Tribunal, por auto de 20 de julio de 2023, dictado por la Sección de Admisión, se acordó:

"1.º) Admitir a trámite el recurso de casación n.º **1095/2023** preparado por Barras Eléctricas Galaico Asturianas, S.A., y Viesgo Distribución Eléctrica, S.L., contra la sentencia de 12 de abril de 2022, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo n.º 86/2022 .

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar los artículos 18.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, el artículo 11.2 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, y el Anexo VII de la Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre, en los términos en que fue interpretado por la Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de octubre de 2017 (recurso contencioso-administrativo 1379/2016 ), a fin de determinar si la declaración de nulidad o anulación de una liquidación, implica también, si así se dedujese como pretensión, la procedencia de dictar una nueva liquidación conforme con dichos preceptos, sin perjuicio de la tramitación que deba seguirse al efecto.

3.º) La normas que, en principio serán objeto de interpretación, son los artículos 18.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, el artículo 11.2 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, y el Anexo VII de la Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre, en los términos en que fue interpretado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 160/2017, de 25 de octubre ; sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

[...]"

**QUINTO.**-La parte recurrente presentó, con fecha 9 de octubre de 2023, escrito de interposición del recurso de casación, en el que solicitó se dicte sentencia por la que:

*"1. Fije en interpretación de los arts. 18.2 LSE, del art. 11.2 RD 1048/2013 y del anexo VII de la Orden IET/2660/2015, la siguiente doctrina:*

*Que la declaración de nulidad o anulación de una liquidación con infracción del art. 18.2 LSE, del art. 11.2 RD 1048/2013 y del anexo VII de la Orden IET/2660/2015, en los términos en que fueron interpretados por la Sentencia OIET, implica también, si así se dedujese como pretensión, la procedencia de dictar una nueva liquidación conforme con dichos preceptos, sin perjuicio de la tramitación que deba seguirse para el dictado de tal liquidación y del abono de la diferencia y sus intereses que resulte de la nueva liquidación.*

*2. Declare haber lugar al presente recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de 12 de abril de 2022 impugnada en el presente recurso y, en consecuencia, case y anule la Sentencia impugnada.*

*3. Resolviendo dentro de los términos en que se planteó el debate en la instancia, estime en su integridad el recurso contencioso-administrativo planteado en su momento contra la Resolución de la CNMC de 30 de noviembre de 2017 impugnada para que, adicionalmente a la anulación ya declarada de dicha Resolución, acuerde haber lugar a ordenar a la CNMC que corrija la Resolución anulada y dicte una nueva liquidación correcta, con el abono de la diferencia, más sus intereses.*

*4. Todo ello con imposición de costas de la primera instancia a la parte recurrida."*

**SEXTO.**-Dado traslado a la parte recurrida para que manifestara su oposición, así lo hizo, en escrito de 23 de noviembre de 2023, en el que solicitó dicte sentencia por la que desestime el recurso de casación, confirmando la sentencia recurrida por ser ajustada a Derecho.

**SÉPTIMO.**-Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 28 de octubre de 2025, fecha en la que tal diligencia ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso de casación

#### 1. La sentencia impugnada

El recurso de casación se dirige contra la sentencia de 12 de abril de 2022, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de este orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional que, en relación con la impugnación de la resolución de 30 de noviembre de 2017, de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que aprobó la liquidación definitiva de las actividades reguladas del Sector Eléctrico correspondiente al ejercicio 2016, con desestimación de la causa de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado, estimó parcialmente dicha impugnación, anulando la referida resolución, en cuanto no reconoce a las sociedades ahora recurrentes la retribución correspondiente, por aplicación de la sentencia de 25 de octubre de 2017 de este Tribunal Supremo, e inadmitió, por *"cosa juzgada"*, *"la pretensión indemnizatoria relativa a la diferencia retributiva que resulte de aplicar la metodología de cálculo del coeficiente sustitutiva de la declarada nula, así como al abono de los intereses legales"*.

Para llegar a las anteriores conclusiones, la sentencia impugnada comienza delimitando los términos del debate y precisando que las pretensiones de plena jurisdicción postulan, *"en primer lugar, que se anule la Resolución de 30 de noviembre de 2017 de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia por la que se aprueba la liquidación definitiva de las actividades reguladas del sector eléctrico correspondiente al ejercicio 2016 en cuanto no reconoce a VIESGO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L. y a BARRAS ELÉCTRICAS GALAICO-ASTURIANAS la retribución a la actividad de energía eléctrica que corresponde por aplicación de la sentencia de 25 de octubre de 2017 del Tribunal Supremo ; en segundo lugar [...], que se reintegre a VIESGO COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA la cantidad de 950.969,39€ que le es adeudada en concepto de financiación del bono social, con los intereses devengados hasta el cobro íntegro de las cantidades anteriores"*, así como el devengo de intereses por las cantidades insatisfechas (primer a tercer fundamentos de Derecho).

A continuación, rechaza la causa de inadmisibilidad planteada por la Administración demandada consistente en dirigirse el recurso contencioso-administrativo contra un acto confirmatorio de otro anterior consentido (cuarto fundamento de Derecho) y pasa a analizar las pretensiones de las entidades demandantes, para, con cita de las sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2017 -recurso 1379/2016- y de 28 de enero de 2019 -recurso 119/2017-, razonar que *"teniendo en cuenta el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2017, por la que se declara la nulidad del inciso «y los otros activos» que figura*



al final del primer punto de la metodología de cálculo establecida en el Anexo VII de la Orden IET/2660/2015, procede anular la liquidación impugnada en la medida en que aplica dicha metodología en la retribución a cobrar por 2016, que no debía incluir en su cálculo el inciso de la Orden IET/2660/2015 que el Tribunal Supremo ha anulado, sino la regulación sustitutiva a la misma", estimando el motivo impugnatorio formulado a este respecto (quinto fundamento de Derecho).

Tras ello, analiza la procedencia del "reconocimiento del derecho de la entidad recurrente a ser compensada en la cantidad resultante tras aplicarse una forma de cálculo correcta", señalando que "dicha pretensión ha sido acogida por el Tribunal Supremo en la reciente sentencia de 31 de enero de 2022, dictada en recurso contencioso-administrativo número 673/2017", en los términos que se transcriben, concluyendo que, ante esta circunstancia, "hemos de declarar la inadmisibilidad del recurso en lo que a la referida pretensión se refiere, por recaer sobre cosa juzgada ex art. 69.d) de la Ley de la Jurisdicción" (séptimo -sic- fundamento de Derecho).

Hay que añadir que, notificada la sentencia a las partes, por las demandantes se solicitó aclaración y complemento en el sentido de que la parte dispositiva debía ser completada para que, "como lógica y natural consecuencia" de la anulación de la liquidación, se declare también estimada la pretensión de que la CNMC efectúe una nueva liquidación fijando la retribución correcta que corresponde, lo que fue denegado por la Sala de instancia al precisar que la única pretensión acogida fue la de anulación por no reconocer a las actoras la retribución que les correspondía por aplicación de la sentencia de este Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2017, desestimando el resto, en el sentido de que la inadmisión, "por razón de cosa juzgada, en relación a la pretensión indemnizatoria, en los términos que se indican, conlleva igualmente la de la siguiente pretensión que fue deducida en la demanda -«Ordene a la CNMC la corrección de la Resolución recurrida, para que se incluyan a favor de las Recurrentes las cantidades que se derivan de los anteriores petita»-", añadiendo que, "En todo caso, y como acertadamente indica el Abogado del Estado en su escrito de oposición, la CNMC únicamente posee competencia para practicar la liquidación de la retribución aprobada, pues será el Ministerio quién, conforme a la Disposición Transitoria Segunda del Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, haya de aprobar dicha retribución de las dos empresas distribuidoras".

## 2. El auto de admisión del recurso de casación

El auto de admisión de este recurso de casación centra la cuestión controvertida en "la aprobación de la liquidación definitiva de las actividades reguladas del sector eléctrico correspondiente al ejercicio 2016 y la pretensión indemnizatoria relativa a la diferencia retributiva que resulte de aplicar la metodología de cálculo del coeficiente sustitutiva de la declarada nula", pues "la sentencia recurrida procede a anular la liquidación impugnada en la medida en que aplica una metodología en la retribución a cobrar por 2016, que no debía incluir en su cálculo el inciso de la Orden IET/2660/2015 que el Tribunal Supremo ha anulado por medio de la STS de 25 de octubre de 2017. Asimismo, declara la inadmisibilidad del recurso en lo que a la pretensión de ser compensada en la cantidad resultante tras aplicarse una forma de cálculo correcta".

Identifica como normas jurídicas objeto de interpretación el artículo 18.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, el artículo 11.2 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, y el Anexo VII de la Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre, en los términos en que fue interpretado por la sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de octubre (recurso 1379/2016), a fin de determinar si la declaración de nulidad o la anulación de una liquidación, implica también, si así se dedujere como pretensión, la procedencia de dictar una nueva liquidación conforme con dichos preceptos, sin perjuicio de la tramitación que deba seguirse al efecto.

## 3. Posiciones de las partes

### A. El escrito de interposición del recurso de casación

El escrito de interposición del recurso de casación, tras exponer los antecedentes que considera de interés, se centra en la inadmisión por la sentencia impugnada de la pretensión de recálculo de la retribución de las recurrentes, con referencia a la sentencia de este Tribunal Supremo de 31 de enero de 2022 (recurso 673/2017) recaída en un asunto promovido por otra entidad, en la que se invalidó la obligación de financiar el "bono social" y se reconoció el derecho al reintegro de las cantidades abonadas por ese concepto, advirtiendo de que la financiación del bono social es diferente de la retribución de la actividad de distribución eléctrica de las recurrentes, ajena a aquella financiación, además de que la inadmisión con ese fundamento no fue aducida por la parte demandada en su escrito de contestación ni previamente puesta de manifiesto por la Sala de instancia que, en sentencias precedentes, había acordado la nulidad de la liquidación y reconocido el derecho a percibir la diferencia retributiva correspondiente, todo lo cual se puso de manifiesto al solicitar la aclaración y complemento, pero sin que fuera atendido.

A la luz de lo acordado en el auto de admisión del recurso de casación, entiende que la cuestión de interés casacional tiene doble contenido: la metodología correcta de cálculo de las liquidaciones definitivas de las actividades reguladas del sector eléctrico, conforme a la normativa específica aplicable; y si, ante la anulación de una liquidación por no adecuarse a esa normativa, cabe ejercitar una pretensión de plena jurisdicción consistente en que se vuelva a practicar una nueva liquidación.

En cuanto a la primera cuestión, considera que no es de debate, ya que las liquidaciones han de efectuarse sin excluir el concepto "otros activos" al que se refería inicialmente la Orden ITE/2660/2015, pues así se ha declarado por esta Sala del Tribunal Supremo, con la consecuencia de que han de anularse las liquidaciones que se hayan apartado de ello.

Sobre la segunda cuestión, afirma la posibilidad de que la recurrente pretenda que, tras la anulación, se gire una liquidación en términos correctos, sin perjuicio del procedimiento que deba seguirse y del abono de la diferencia y sus intereses, pues así resulta de lo previsto en el artículo 71.b) y c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y lo que ha hecho la Sala de instancia en otra sentencia.

En consecuencia, rechazar que, como ha hecho la sentencia recurrida, una vez anulada la liquidación defectuosa, se gire una nueva conforme a Derecho, priva a las recurrentes de su derecho a que la retribución y correspondiente liquidación se calcule y se pague en los términos establecidos en la normativa aplicable, sin que a ello obste la objeción planteada por la Sala de instancia, por cuanto la sentencia en la que se apoya trata un supuesto diferente en el que se discutió la fórmula de cálculo del bono social, infringiendo así los artículos identificados en el auto de admisión y vulnerando, igualmente, el artículo 33.2 de la Ley de la Jurisdicción, en relación con el artículo 24 de la Constitución, ya que declara la inadmisión de una pretensión de los actores por una causa no invocada por la demandada y sin oír previamente a las partes, y el artículo 14 de la Constitución, en relación también con el artículo 24 de la Carta Magna, pues, en sentencias próximas en el tiempo, la Sala de instancia estimó la misma pretensión, infracciones estas últimas que, aunque no se recogen en el auto de admisión, no deben ser descartadas.

Como consecuencia de todo ello, postula que se dicte sentencia por la que se fije una doctrina legal en sentido recogido en los antecedentes de esta sentencia, se case y anule la sentencia recurrida y, entrando a conocer y resolver el asunto, estime en su integridad el recurso contencioso-administrativo acordando, adicionalmente a la anulación declarada, que la CNMC corrija la resolución anulada y dicte una nueva liquidación correcta, con el abono de la diferencia, más sus intereses.

## **B. La oposición al recurso de casación**

El escrito de oposición al recurso de casación comienza exponiendo los antecedentes que considera relevantes, detallando algunas apreciaciones de la sentencia recurrida y su doble pronunciamiento: de estimación del motivo impugnatorio de la liquidación y de inadmisión de la pretensión de reconocimiento de derecho a una compensación, este último sobre la base de la sentencia de esta Sala de 31 de enero de 2022 (recurso 673/2017).

En este contexto, advierte, con carácter preliminar, del error cometido en la sentencia de instancia, pues fue otra entidad la que había solicitado que se le arbitrara un mecanismo para la devolución de la suma adeudada en concepto de financiación del bono social, junto a la pretensión de plena jurisdicción de abono de la cantidad, pero insiste en la inadmisión del recurso de casación que había postulado al personarse, ya que considera que debió fundarse en la denuncia de infracciones procesales y, luego, en la cuestión de fondo, sin que se haya cuestionado la inadmisibilidad declarada por la Sala de instancia, pues la parte recurrente quiere que se reconozca otra pretensión, habiendo quedado firme el pronunciamiento de la sentencia, en concreto *"la declaración de existencia de cosa juzgada (aunque dicha declaración sea errónea)"*.

Subsidiariamente, en cuanto al fondo, remite a la contestación a la demanda, que reproduce, resaltando algunos pasajes, como la justificación de que la liquidación de la CNMC no considere la sentencia de este Tribunal Supremo, por desconocerla.

Concluye oponiéndose a las pretensiones recogidas en el escrito de interposición, sin que entienda procedente la fijación de doctrina sobre la cuestión planteada.

## **SEGUNDO.- Marco jurídico**

### **1. Normativa**

Por un lado, el apartado 2 del artículo 18 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, dispone:

*"Artículo 18. Cobro y liquidación de los peajes, cargos, precios y retribuciones reguladas."*

[...]

2. El Gobierno establecerá reglamentariamente el procedimiento general de liquidaciones para el reparto de los fondos ingresados por los distribuidores y el transportista, así como de las restantes partidas de ingresos, entre quienes realicen las actividades incluidas en el sistema, atendiendo a la retribución que les corresponda de conformidad con la presente Ley.

Las liquidaciones de ingresos y costes del sistema eléctrico se realizarán mensualmente por el órgano encargado de las mismas a cuenta de la liquidación de cierre de cada año, que se efectuará con anterioridad al 1 de diciembre del año siguiente al que corresponde considerando las partidas de ingresos incorporadas al sistema de liquidaciones hasta dicha fecha provenientes de cualquier mecanismo financiero establecido normativamente y de los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 13.

Cualquier ingreso o coste que se incorpore una vez realizada la liquidación de cierre de un ejercicio, tendrá la consideración de ingreso o coste liquidable del sistema del ejercicio en que se produzca.

Con carácter general, en las actividades con retribución regulada que correspondan a una partida de costes del sistema eléctrico, el cobro de dicha retribución se realizará con cargo a las liquidaciones del ejercicio para el que se hayan establecido, aplicándose a todas las actividades con igual distribución en el cobro. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de regularizaciones que pudieran realizarse con posterioridad a las liquidaciones de cada ejercicio o del destino establecido para aquellas partidas de ingresos provenientes de los Presupuestos Generales del Estado o de mecanismos financieros de acuerdo con lo establecido normativamente.

[...]

Por otro lado, el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, dentro del Capítulo III, "Determinación de la retribución de la actividad de distribución", tras regular la "Retribución anual de la actividad de distribución" (artículo 10), se ocupa del "Cálculo de la retribución base" (artículo 11), fijando la fórmula para ello, en la cual, la retribución base es el resultado de sumar dos términos: RI ibase y ROM ibase.

En desarrollo del Real Decreto 1048/2013 se aprobó la Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre, por la que se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de inversión, de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado y los valores unitarios de retribución de otras tareas reguladas que se emplearán en el cálculo de la retribución de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, se establecen las definiciones de crecimiento vegetativo y aumento relevante de potencia y las compensaciones por uso y reserva de locales. Conforme a lo previsto en el artículo 6.3, el Anexo VII determina uno de los parámetros retributivos señalando la metodología de cálculo correspondiente, para lo que, entre otros extremos, debía tomar "como punto de partida las Auditorías sobre las inversiones en instalaciones de distribución de energía eléctrica presentadas por las empresas distribuidoras en cada uno de los ejercicios, se obtendrá de las mismas la inversión anual en instalaciones de distribución excluyendo los «Contadores y Equipos de Medida» y los «Otros Activos»".

## 2. Precedentes judiciales

Por resultar de interés para este recurso de casación, debemos mencionar la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo, de 25 de octubre (recurso 1379/2016), que declaró "la nulidad del inciso «y los otros activos» que figura al final del primer punto de la metodología de cálculo establecida en el Anexo VII de la Orden IET/2660/2015; debiendo aprobar la Administración en el plazo de cuatro meses la regulación sustitutiva de la que ahora se declara nula".

También debemos tener en cuenta que la sentencia de este Tribunal Supremo de 31 de enero de 2022 (recurso 673/2017) puso fin a un recurso directo interpuesto por la mercantil Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.L., contra el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. En la sentencia se declara inaplicable el régimen de financiación del bono social establecido en el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, que da nueva redacción al artículo 45.4 de la Ley del Sector Eléctrico, al resultar incompatible con la normativa de la Unión Europea, e, igualmente, se declaran inaplicables y nulos los preceptos del Real Decreto 897/2017 referidos a la financiación del bono social, con la consecuencia de reconocer el derecho de la entidad recurrente "a ser indemnizada por las cantidades abonadas en concepto de financiación del bono social y de cofinanciación con las Administraciones Públicas de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables de manera que se reintegren a las demandantes todas las cantidades satisfechas por esos conceptos, descontando las cantidades que en su caso hubiesen repercutido a los clientes por tal concepto, más los intereses legales correspondientes computados desde fecha en que se hizo el pago hasta la fecha de su reintegro", pronunciamiento indemnizatorio que fue objeto de análisis, en cuanto a su ejecución, en el auto de 17 de octubre de 2024, que mencionó el reconocimiento por la Administración del

derecho a una suma concreta, aunque no por todos los conceptos que correspondían, declarando el derecho de la sociedad ejecutante al abono de *"los importes reclamados en concepto de cantidades financiadas bajo el mecanismo del bono social, en los segmentos de la «comercialización de referencia» y la «comercialización libre», más los intereses legales [...]"*. Otras sentencias de esta Sala se pronunciaron en igual sentido en otros recursos formulados por sociedades distintas (así, en las de la misma fecha dictadas en los recursos 622/2017 y 633/2017) o reiterando el pronunciamiento anulatorio del Real Decreto 897/2017 en lo relativo a la financiación del bono social (como en la de 28 de febrero de 2022, finalizadora del recurso 686/2017).

Y no podemos dejar de citar la sentencia, también de esta Sala, de 21 de diciembre de 2023 (recurso 726/2022), recaída en un proceso en el que la recurrente fue Viesgo Distribución Eléctrica, S.L. -una de las dos entidades recurrentes en este recurso de casación- y se impugnó la Orden TED/490/2022, de 31 de mayo, por la que se ejecuta la sentencia del Tribunal Supremo en relación con la declaración de lesividad para el interés público de la Orden IET/980/2016, de 10 de junio, por la que se establece la retribución de las empresas de distribución de energía eléctrica para el año 2016, así como contra la Orden TED/497/2022, de 1 de junio, por la que se corrigen errores en la Orden TED/490/2022, de 31 de mayo. Esta sentencia estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo, anulando las Órdenes TED/490/2022 y TED/497/2022 *"en los extremos del cálculo de los elementos totalmente amortizados y el coeficiente lambda empleados en la determinación de la retribución reconocida a la parte recurrente"*, reconociendo el derecho de la actora *"a que se practique una nueva cuantificación de los parámetros retributivos objeto de las ordenes recurridas, aplicando esta vez la información sobre «Inmovilizado Material Bruto» y «Amortización Acumulada de Inmovilizado Material» que resultan de sus cuentas anuales a 31 de diciembre de 2014 [...]"* y *"a que se practique una nueva cuantificación de los parámetros retributivos objeto de las ordenes recurridas, pero esta vez empleando para su determinación un coeficiente lambda resultante de no aplicar en su cálculo el inciso «y los otros activos» que aparecía en la metodología de cálculo de dicho coeficiente regulada en el anexo VII de la Orden IET/2660/2015"*.

Igualmente podemos reseñar algunas sentencias de la Sección Cuarta de la Sala de este orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional, como la de 18 de noviembre de 2021 (recurso 109/2018), que, en la impugnación formulada por otra compañía de la resolución de 30 de noviembre de 2017, de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC -es decir, la misma que la analizada por la sentencia aquí recurrida en casación-, estimó parcialmente la demanda, anulando la resolución *"en el particular referido a la retribución determinada para dicha entidad por la aplicación de la variable ibase"* y reconoció el derecho *"a percibir la diferencia retributiva que resulte de aplicar la metodología de cálculo del coeficiente sustitutiva de la declarada nula, así como al abono de los intereses correspondientes computados desde que se percibieron las cantidades correspondientes a la requerida liquidación"*; o la de 6 de marzo de 2024 (recurso 479/2017), que puso fin a la impugnación efectuada inicialmente por Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.L. -que no es una de las recurrentes en esta casación-, contra la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, que, a la luz de lo declarado en la citada sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2022 (recurso 673/2017), estimó el recurso, anuló una serie de preceptos de la mencionada Orden y reconoció el derecho a la indemnización *"por las cantidades empleadas en dicho concepto, descontando las cantidades que, en su caso, hubieran repercutido a los clientes por tal concepto, más los intereses legales correspondiente"*.

En esta sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 2024 se razona, entre otros extremos, que:

*"Así las cosas, en relación con esta pretensión de plena jurisdicción no podemos considerar que concurra la excepción de cosa juzgada, teniendo en cuenta que los actos impugnados en cada caso son diferentes por lo que no existiría identidad de objeto, si bien en el presente recurso el reconocimiento de la situación jurídica individualizada debe encuadrarse en el ámbito de la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo, circunscrita a las cantidades abonadas en cumplimiento de la Orden ETU/943/2017; cantidades que la Administración deberá reintegrar a la recurrente con los intereses legales que correspondan y cuya concreta cuantía se fijará en ejecución de sentencia, descontando las cantidades que, en su caso, hubiera repercutido a los clientes por tal concepto, en los términos que se recoge por el Tribunal Supremo y a results de su correspondiente ejecutoria para evitar, en todo caso, eventuales duplicidades en los reintegros acordados."*

### **TERCERO. Las infracciones del ordenamiento jurídico en las que se fundamenta el recurso de casación**

Como resulta del auto de admisión del recurso de casación, el análisis de las infracciones del ordenamiento jurídico que se imputan a la sentencia recurrida la debemos realizar de la mano de la cuestión de interés casacional objetivo relativa a si, conforme a las normas del Sector Eléctrico que regulan el cálculo de la retribución de la actividad de distribución eléctrica, cuando se anula la liquidación correspondiente, ha de practicarse una nueva, si así se dedujese en la demanda como pretensión.



No obstante, con carácter preliminar, debemos pronunciarnos sobre (1) la pretensión de inadmisión del recurso de casación que se propugna en el escrito de oposición, coincidente con la que, antes, se formuló en el de personación, para, a continuación, analizar (2) las consecuencias de la anulación judicial de la liquidación y (3) la objeción a estas consecuencias derivadas de la posible concurrencia de la causa de inadmisibilidad consistente en la existencia de cosa juzgada.

### **1. La inadmisibilidad del recurso de casación**

Esta Sala tiene declarado que no cabe que en el escrito de oposición al recurso de casación sea procedente pedir que se declare la inadmisión del recurso.

Como explica la sentencia de 2 de diciembre de 2021 (casación 7627/2020), *"en el actual modelo del recurso de casación, una vez declarada la admisión del recurso por la Sección de Admisión no es posible, y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no habilita, posibilidad alguna de que en fase de enjuiciamiento pueda hacerse una declaración de inadmisión, que afectaría a la cosa juzgada de aquel auto que ha adquirido firmeza al no proceder recurso alguno"*, recordando que este es el criterio adoptado por el Pleno no jurisdiccional de esta Sala Tercera el día 2 de noviembre de 2021.

Por tanto, ha de rechazarse que, como pretende la parte recurrida, en esta sentencia se vuelva a examinar la pretensión formulada al personarse ante la Sala de inadmisión del recurso de casación, que fue admitido por el auto de 16 de febrero de 2023.

### **2. Las consecuencias de la anulación judicial de la liquidación de las actividades reguladas del Sector Eléctrico**

La Ley 24/2013, de 26 de septiembre, del Sector Eléctrico, determina el régimen jurídico del cobro y liquidación de los peajes, cargos, precios y retribuciones reguladas, previendo la práctica de liquidaciones periódicas, pues los peajes de acceso a las redes de transporte u distribución y los precios o cargos por otros servicios regulados destinados al suministro de energía eléctrica son recaudados por las empresas distribuidoras y, en su caso, por el operador del sistema, debiendo darse a las cantidades ingresadas la aplicación que proceda.

Por tanto, la liquidación para el reparto de los fondos ingresados por los distribuidores y el transportista, así como de las demás partidas de ingresos, tiene carácter necesario, en el sentido de que la ausencia de una liquidación no es compatible con el sistema, pues supondría la falta de un elemento esencial para su funcionamiento.

Puede ocurrir que la liquidación no sea correcta y que, sin perjuicio de otras posibilidades de rectificación, sea anulada judicialmente, pero esta circunstancia no ha de impedir la práctica de una nueva, que atienda, en su caso, a los presupuestos y a los parámetros establecidos judicialmente y sea conforme a Derecho, ya que, según hemos dicho, debe existir una liquidación para que funcione de forma completa el sistema diseñado normativamente.

Esta nueva liquidación es, en el ámbito en el que estamos, la lógica consecuencia de la anulación de la impugnada judicialmente, a la que sustituye, debiendo diferenciarse esta actuación de las que luego han de seguir, como las de aprobación y pago.

En conclusión, con carácter general, si se anula judicialmente la liquidación prevista en el artículo 18.2 de la Ley del Sector Eléctrico, deberá practicarse otra ajustada a las prescripciones que establezca la sentencia anulatoria, y, si expresamente así se postula en la demanda presentada en el proceso contra la liquidación inicial, deberá, también expresamente, así declararse en la sentencia anulatoria.

No obstante, este criterio general puede ser objeto de alguna excepción, que es en lo que se centra la sentencia recurrida y conduce al examen de esta cuestión, para verificar si la Sala de instancia ha infringido el artículo 18 de la Ley del Sector Eléctrico y las disposiciones normativas que lo desarrollan.

### **3. La objeción planteada por la Sala de instancia: la inadmisibilidad por cosa juzgada**

La sentencia recurrida anuló la liquidación impugnada en relación, únicamente, con las dos entidades ahora recurrentes en casación -recordemos que el recurso contencioso-administrativo también se interpuso por otras dos sociedades más-, pues se practicó teniendo en cuenta un parámetro de la metodología de cálculo que había sido anulado por este Tribunal Supremo en la citada sentencia de 25 de octubre de 2017.

Sin embargo, a diferencia de lo que la Sala de instancia había hecho -e hizo- en otras sentencias que resolvieron impugnaciones de la misma liquidación, bien que referidas a otras entidades, no reconoció el derecho a la práctica de una nueva liquidación ni a percibir las diferencias e intereses correspondientes, al entender, según resulta del auto denegando la aclaración y el complemento de la sentencia, que constituían pretensiones que, en la demanda, seguían a otra que se declaró inadmisibile y esta declaración de inadmisibilidad *"conlleva*

*igualmente la de la siguiente pretensión que fue deducida en la demanda", consistente en que se "Ordene a la CNMC la corrección de la Resolución recurrida, para que se incluyan a favor de las recurrentes las cantidades que se derivan de los anteriores petita".*

Pues bien, no podemos compartir esta decisión ni el razonamiento en el que se apoya.

En primer lugar, hay que advertir que la lectura de las pretensiones contenidas en la demanda -reproducidas en el primer antecedente de hecho de esta sentencia- pone de relieve que se formulan con carácter independiente y, en dos casos, de manera individualizada. A este último respecto, la anulación de la liquidación definitiva de las actividades reguladas del sector eléctrico correspondiente al ejercicio 2016 se refiere solo a dos de las cuatro entidades actoras -Viesgo Distribución Eléctrica, S.L., y Barras Eléctricas Galaico-Asturianas, S.A., que son las recurrentes en este recurso de casación- (segunda pretensión en el orden que figura en el suplico), mientras que el reintegro de la cantidad *"adeudada en concepto de financiación del bono social"* afecta a otra de las demandantes -Viesgo Comercializadora de Referencia, S.L., que no es recurrente en este recurso de casación- (tercera pretensión en el orden del suplico), resultando que la pretensión de que se *"Ordene a la CNMC la corrección de la Resolución recurrida, para que se incluyan a favor de las Recurrentes las cantidades que se derivan de los anteriores petita"* (cuarta pretensión en el orden del suplico), carece de tales precisiones subjetivas, aunque enlace con pretensiones anteriores.

En segundo lugar, la misma sentencia recurrida anula la resolución impugnada en cuanto no reconoce a dos de las demandantes -las ya citadas Viesgo Distribución Eléctrica, S.L., y Barras Eléctricas Galaico-Asturianas, S.A.- la retribución correspondiente en los términos antes señalados, por lo que, seguidamente, debería haber acogido la pretensión de que se practique una nueva liquidación conforme a lo declarado por la sentencia de este Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2017, pues es, como hemos dicho, la lógica consecuencia de la anulación de la liquidación para aquellas entidades. Al no hacerlo así, se han vulnerado las normas identificadas en el auto de admisión del recurso de casación.

En tercer lugar, la inadmisión, por cosa juzgada, de la pretensión indemnizatoria *"relativa a la diferencia retributiva que resulta de aplicar la metodología de cálculo del coeficiente sustitutiva de la declarada nula, así como al abono de los intereses legales"*, no se compadece ni con las pretensiones ejercitadas por las ahora recurrentes ni con la propia fundamentación de la sentencia recurrida: por un lado, el reintegro se insta en la demanda a favor de una tercera entidad actora a la que no afecta la anulación de la liquidación; por otro lado, el reconocimiento del derecho al abono se insta sobre la base de un adeudo *"en concepto de financiación del bono social"* -que ya habría sido objeto de un pronunciamiento judicial por este Tribunal Supremo-, pero que no puede confundirse con la liquidación de las actividades reguladas del Sector Eléctrico para el ejercicio correspondiente, que tiene otro alcance.

En cuarto lugar, las diferencias que acabamos de apuntar con respecto a los sujetos y al objeto impiden apreciar la cosa juzgada en los términos establecidos en el artículo 222 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación con las sociedades recurrentes a las que afecta la anulación de la liquidación definitiva, por lo que la inadmisibilidad que declara la sentencia recurrida no obsta a que aquella anulación conduzca a que, consiguientemente, se reconozca el derecho de estas entidades a que se practique una nueva que la sustituya y al abono de las diferencias retributivas que resulten, con sus intereses.

En quinto, y último lugar, no podemos dejar de señalar que, aunque lo anterior es suficiente para estimar el recurso de casación, conforme al artículo 33 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la Sala de instancia debía juzgar *"dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición"* (apartado 1), estando previsto que, si al dictar sentencia, el Tribunal estima que *"la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquellas"*. Es decir, ha de darlas la oportunidad de alegar al respecto, siendo así que, en el caso que examinamos, no se advierte que en la contestación a la demanda se planteara la causa de inadmisibilidad que acoge la sentencia ni que se abriera el preceptivo trámite de audiencia para evitar la indefensión. Sin embargo, no corresponde adoptar ninguna medida correctiva al respecto ya que hemos explicado que la inadmisión declarada no afecta a las recurrentes y a la que sí podría afectar no ha recurrido en casación denunciando la falta.

#### **CUARTO.- Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación**

Conforme resulta de los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a la cuestión planteada en este recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:



*A tenor del artículo 18.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y del artículo 11.2 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, la anulación judicial de la liquidación definitiva de las actividades reguladas del Sector Eléctrico implica, con carácter general, que deba practicarse otra, y, si así se postula en la demanda presentada en el proceso contra la liquidación inicial, deberá también declararse en la sentencia anulatoria, sin perjuicio de la tramitación que deba seguirse al efecto.*

#### **QUINTO.- Resolución del recurso de casación y costas procesales**

A la vista de cuanto antecede, el recurso de casación ha de ser acogido, debiendo anularse la sentencia impugnada en cuanto que no ordena a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la corrección de la resolución liquidatoria anulada en la instancia para que se practique una nueva liquidación conforme a lo que resulte por aplicación de la sentencia de este Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2017 (recurso 1379/2016), reconociendo el derecho de las recurrentes a percibir la diferencia retributiva correspondiente y los intereses devengados hasta el cobro íntegro de dicha diferencia.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, la estimación del recurso de casación exime de la condena en costas y, en cuanto a las generadas en la instancia, ha de mantenerse el pronunciamiento que a este respecto hace la sentencia recurrida.

#### **FALLO**

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

**PRIMERO.**-Declarar haber lugar al presente recurso de casación número **1095/2023** interpuesto por la representación procesal de Viesgo Distribución Eléctrica, S.L., y de Barras Eléctricas Galaico Asturianas, S.A., contra la sentencia de 12 de abril de 2022, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso número 86/2018, que casamos en cuanto que no ordena a la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la corrección de la resolución de 30 de noviembre de 2017, por la que se aprueba la liquidación definitiva de las actividades reguladas del Sector Eléctrico, correspondiente al ejercicio 2016, y que practique una nueva liquidación conforme a lo que resulte por aplicación de la sentencia de este Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2017 (recurso 1379/2016), reconociendo el derecho de las recurrentes a percibir la diferencia retributiva correspondiente y los intereses devengados hasta el cobro íntegro de dicha diferencia.

**SEGUNDO.**-Sin hacer expresa imposición de las costas procesales de este recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.