

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE GESTIÓN ECONÓMICA Y TÉCNICA DEL SISTEMA ELÉCTRICO INTERPUESTO POR LA ASOCIACIÓN CANARIA DE ENERGÍAS RENOVABLES (ACER) y la ASOCIACIÓN EÓLICA DE CANARIAS (AEOLICAN) CONTRA DETERMINADAS RELIQUIDACIONES EFECTUADAS POR EL SERVICIO DE LIQUIDACIONES DEL OPERADOR DEL SISTEMA.**

Expte: **CFT/DE/184/20**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidente**

D. Ángel Torres Torres

**Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

**Secretaria**

D<sup>a</sup>. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 25 de noviembre de 2021

Vista la solicitud de conflicto de gestión económica y técnica del sistema eléctrico, planteado por LA ASOCIACIÓN CANARIA DE ENERGÍAS RENOVABLES (ACER) y la ASOCIACIÓN EÓLICA DE CANARIAS (AEOLICAN) En el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 12.1.b) de la Ley 3/2013 y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión regulatoria aprueba la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO. Interposición del conflicto**

Con fecha 3 de diciembre de 2020, tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito interpuesto conjuntamente por la ASOCIACIÓN CANARIA DE ENERGÍAS RENOVABLES (ACER) y la ASOCIACIÓN EÓLICA DE CANARIAS (AEOLICAN), por el que se plantea conflicto de gestión económica y técnica del sistema eléctrico contra el Operador del Sistema: Red Eléctrica de España, S.A. (REE), en relación con la desestimación de las reclamaciones interpuestas por tres de sus asociados contra las reliquidaciones realizadas por REE, correspondientes a los meses transcurridos desde enero de 2019 a octubre de 2019.

Posteriormente, con fecha 8 y 12 de febrero de 2021, las solicitantes incorporan nuevas desestimaciones, que afectan a otros tantos asociados, todas ellas análogas a las adjuntadas al escrito de inicio del conflicto.

El presente conflicto se sustenta en los hechos y argumentos que a continuación se indican de forma resumida:

- Tras la justificación de la legitimación de las citadas asociaciones, ACER y AEOLICAN, en defensa de los derechos de sus asociados, se refieren a los antecedentes habidos en relación con el procedimiento de liquidación del Real Decreto 738/2015, de 31 de julio<sup>1</sup> (en adelante, RD 738/2015) y su posterior modificación por el Real Decreto 647/2020, de 7 de julio<sup>2</sup> (en adelante, RD 647/2020). Así, disponen que el artículo 72 del RD 738/2015 estableció en su apartado 1 un procedimiento singular de liquidaciones del mercado de producción de energía eléctrica que fue realizando el operador del sistema (en adelante OS). El citado procedimiento fue afectado por la aprobación del RD 647/2020, que estableció una limitación de ingresos correspondientes a los conceptos a) y c) del artículo 7.1 para las unidades perceptoras de régimen retributivo específico (RRE).
- No existe, sin embargo, ninguna previsión transitoria ni de otra naturaleza que prevea la aplicación retroactiva de dicha limitación.
- Tras transcribir el apartado 6 del procedimiento de operación de REE: P.O. 14.1 sobre el calendario del proceso de liquidaciones, ACER y AEOLICAN indican que, durante el año 2019, se han ido recibiendo por los asociados las correspondientes liquidaciones final provisional y final definitiva. En las mismas, el reparto proporcional por energía generada en barras de central se conceptualiza como “Rectificación de ingresos por déficit”. Siempre según las asociaciones, dicho concepto no es provisional y a cuenta, sino que atiende a una “rectificación” llevada a cabo por REE y se incluye dentro de la columna “Derechos de cobro”.
- Tras la entrada en vigor del RD 647/2020, el OS ha procedido a girar nuevas liquidaciones de los meses de enero de 2019 a marzo de 2020 (en lo sucesivo reliquidaciones) que afectan a periodos anteriores a la entrada en vigor de dicho real decreto, en las que no se contemplan derechos de cobro por concepto “Ingresos por Déficit” a favor de las unidades RRE.
- Ante dicha situación, algunos asociados interpusieron las correspondientes reclamaciones ante REE, las cuales fueron desestimadas.
- Estima el representante de ACER que no procede que dichas reliquidaciones hayan afectado a los derechos de cobro de los asociados por aplicación retroactiva de la limitación contenida en el RD 647/2020, en cuanto los derechos

---

<sup>1</sup> Real Decreto 738/2015, de 31 de julio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica y el procedimiento de despacho en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares.

<sup>2</sup> Real Decreto 647/2020, de 7 de julio, por el que se regulan aspectos necesarios para la implementación de los códigos de red de conexión de determinadas instalaciones.

de cobro de rectificación de “ingresos por déficit” no son conceptos a cuenta ni provisionales, sino definitivos y han quedado patrimonializados por las unidades RRE.

- Así, se estaría afectando a verdaderas liquidaciones finales definitivas y, sin embargo, REE las considera como liquidaciones provisionales. A su juicio, sin embargo, una liquidación definitiva no puede modificarse, a diferencia de las liquidaciones provisionales, aunque estas solo en los casos previstos en la norma. La interpretación contraria llevaría a una inseguridad jurídica inasumible para cualquier empresa eficiente y bien gestionada, puesto que todas las cantidades percibidas por el OS o la CNMC deberían ser provisionales y nunca podrían patrimonializarse, llegando incluso a tener que ser provisionadas.
- Del mismo modo, y siempre según ACER y AEOLICAN, no podrían verse afectadas por dichas reliquidaciones ni el resto de las liquidaciones finales, al no haber habido modificación de facturas, ni tampoco las provisionales, en cuanto dichas reliquidaciones no se deben a nuevas lecturas procedentes de equipos de medida, o de medidas estimadas por el OS en resolución de incidencias.
- Por ello, los derechos de cobro (entre los que se incluye los ingresos por déficit) deben conceptualizarse como definitivos, pudiendo solo modificarse de existir nuevas informaciones o en caso de reliquidaciones excepcionales que, en este caso, no han sucedido.
- Alega que la provisionalidad de una liquidación no puede afectar al concepto de “Rectificación de ingresos por déficit”, sin que exista previsión alguna en la normativa que permita considerar que dicho ingreso pudiera ser objeto de reliquidación una vez llevadas a cabo las medidas de energía correspondientes por el OS. Incluso, tampoco podrían a su juicio, ser afectadas por este concepto de ingreso por déficit las unidades RRE por las liquidaciones definitivas que en su día apruebe la CNMC, en cuanto estas solo pueden afectar al régimen retributivo específico pero no a este concepto de ingreso por déficit.
- Estima la representación de los interesados, que la pretensión de REE de reliquidar de nuevo este concepto con efectos, nada menos que del 1 de enero de 2019, carece de sustento legal y constitucional en cuanto es una actuación retroactiva que debiera establecerse expresamente en la normativa aplicable.
- En consecuencia, la limitación establecida en el RD 647/2020, podría realizarse a futuro, es decir, a la energía generada a partir del 9 de julio de 2020, pero nunca a liquidaciones de medidas anteriores, al afectar a un derecho patrimonializado de las Unidades RRE.
- Considera igualmente que la actuación de REE comporta una quiebra de los principios de seguridad jurídica, al generar una apariencia y una confianza que posteriormente es defraudada, sin que se respete la certeza y estabilidad que deben coexistir en un estado de derecho.
- Finalmente, indica que las unidades RRE no pueden ver afectada su rentabilidad razonable, en la medida en que la misma se alcanza con los ingresos por generación y despacho de producción en el mercado mayorista junto con la

retribución a la inversión y a la operación, por lo que la afectación de los ingresos de mercado quiebra el derecho reconocido a estas unidades RRE.

Por todo lo anterior, solicitan que se declaren disconformes a derecho las desestimaciones de REE y las reliquidaciones a que se refieren, así como las que durante la sustanciación del presente conflicto pueda adoptar el OS que afecten a periodos anteriores a la entrada en vigor del RD 647/2020 y se declare el derecho de estas unidades de los asociados a que no se aplique la limitación contenida en el RD 647/2020 a las liquidaciones anteriores a su entrada en vigor.

## **SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento**

Mediante escritos de 19 de abril de 2021, la Dirección de Energía de la CNMC comunicó a las asociaciones ACER y AEOLICAN, así como a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. el inicio del procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante Ley 39/2015) confiriendo al OS un plazo de quince días para formular alegaciones y/o aportar los documentos que estimasen convenientes.

## **TERCERO. Alegaciones de REE**

Con fecha 9 de marzo de 2021, tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de REE en el que manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

- Indica REE, con carácter previo, que el presente conflicto plantea, más que una disconformidad con la actuación del OS, una crítica a la modificación del artículo 72 del RD 738/2015, tras la reforma operada por el RD 647/2020, por la que el legislador introdujo una limitación de ingresos en la liquidación de la energía en los despachos de los territorios no peninsulares a los grupos con régimen retributivo adicional o específico.
- Que el OS ha aplicado los criterios del Ministerio de forma correcta y que cualquier otra actuación hubiera supuesto un incumplimiento del mandato del legislador, un enriquecimiento injusto para los generadores y finalmente un menoscabo para el sistema eléctrico.
- En cuanto a las alegaciones de las solicitantes, indica REE que la modificación del artículo 72 de RD 738/2015 aplica tanto a las nuevas liquidaciones como a las provisionales. En este sentido, se realizó el 3 de agosto de 2020 una consulta a la Subdirección General de Energía Eléctrica sobre la aplicación, con carácter general, de la modificación del apartado a) 1.º del artículo 72.3 del RD 738/2015, introducida en la Disposición Final 3ª del RD 647/2020, con la respuesta que transcribe, la cual concluye que la citada modificación debe aplicarse a las liquidaciones del ejercicio de 2019 al no tener ese ejercicio liquidaciones de despacho definitivas. Dicho criterio fue igualmente aplicado por el Ministerio para la

Transición Ecológica y el Reto Demográfico en las sucesivas consultas que le efectuaron otras instalaciones.

- Por ello, el carácter provisional y a cuenta de las liquidaciones recogido en el RD 738/2015 hace descartar la existencia de ningún derecho consolidado a favor de los sujetos de liquidación. Así, en las alegaciones recibidas se parte, según REE, de una premisa errónea, cual es entender que las liquidaciones provisionales anteriores a la definitiva resultan en periodos ya cerrados y derechos patrimonializados que no pueden ser regularizados de forma retroactiva. A este respecto, el carácter provisional de las liquidaciones provisionales de las actividades reguladas del sector eléctrico se ha confirmado por el Tribunal Supremo en varias ocasiones, al tratarse de liquidaciones a cuenta que podrán ser compensadas con la definitiva, sin que por tanto se cause un perjuicio irreparable a la empresa.
- Igualmente alega REE que el principio de irretroactividad resulta de aplicación a los casos de derechos consolidados o a situaciones agotadas, sin que ninguna de las liquidaciones objeto de este conflicto se encuentre en alguna de estas situaciones.
- Indica el OS que la aplicación de la modificación del artículo 72.1 del RD 738/2015 a las liquidaciones provisionales resulta inocua o neutra respecto la retribución fijada para este tipo de instalaciones (Unidades de RRE), en cuanto el artículo 7 que regula el régimen económico de dichas instalaciones, no ha sufrido ninguna modificación tras la entrada en vigor del RD 647/2020. Por eso, los derechos de cobro no han experimentado cambio alguno; otra cosa son las liquidaciones provisionales a cuenta de dichos derechos de cobro que no se correspondían con sus derechos económicos, sino con un criterio de reparto.
- Que los solicitantes conocían o debían conocer, tras la publicación por la DGPEyM de la Propuesta y posterior Resolución de 19 de septiembre de 2020 por la que se aprueba la cuantía definitiva de los costes de generación de liquidación y el extracoste de la actividad de producción de las instalaciones con régimen retributivo específico en los territorios no peninsulares desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre del ejercicio 2015” que salía la cuantía pendiente como un importe negativo a devolver por las instalaciones, por lo que se desprende que se estaba produciendo una liquidación provisional mayor a la prevista en la normativa, en ningún caso consolidada y que debía ser debidamente devuelta en la liquidación definitiva.
- La tesis sostenida por las Solicitantes en este conflicto, consistente en conservar esa “sobrerretribución”, supondría una apropiación de un ingreso de carácter provisional consistente en “la desviación entre el extracoste reconocido y la compensación que haya sido entregada a cuenta por este concepto”. Dicho importe, lejos de considerarse un derecho consolidado o patrimonializado, está previsto expresamente que se liquide por parte del organismo encargado de la liquidación (CNMC) y

se devuelva al sistema eléctrico en virtud del artículo 72.3.f) del RD 738/2015 desde su entrada en vigor el 1 de septiembre de 2015.

- Finalmente, indica que REE no es una administración pública y que no es de aplicación a su función el principio de confianza legítima invocado de contrario al no ejercer una función administrativa sino una función atribuida por el ordenamiento jurídico al OS.

Por todo ello, SOLICITA se desestime la petición de ACER y AEOLICAN y se declare la actuación conforme a derecho de REE, en su calidad del operador del sistema, en particular que aplicó correctamente la limitación de ingresos contenida en el artículo 72.1 del RD 738/2015 a las liquidaciones provisionales existentes a la entrada en vigor del RD 647/2020.

#### **CUARTO. - Trámite de audiencia**

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de 23 de julio de 2021, se puso de manifiesto a las partes interesadas para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, pudieran examinar el mismo, presentar los documentos y justificaciones que estimaran oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

Mediante escrito de 5 de agosto de 2021, RED ELÉCTRICA se ratifica en las alegaciones formuladas en escrito de fecha 25 de mayo de 2021 y en la documentación al mismo acompañada.

Con fecha 15 de agosto de 2021, tuvo entrada escrito presentado por la representación de ACER y AEOLICAN manifestando al respecto:

- Tras oponerse a que no se haya practicado la prueba solicitada en su escrito inicial de alegaciones, advierten que no estamos en presencia de liquidaciones por régimen retributivo específico, sino de liquidaciones por ingresos de mercado generados por la venta de energía.
- Las alegaciones de REE hacen referencia a las liquidaciones provisionales del régimen retributivo específico, pero no a las liquidaciones de mercado que tienen otro calendario y otro régimen jurídico. Por ello, las liquidaciones de mercado tienen el carácter de definitivas siempre que no concurren los supuestos concretos y tasados por la normativa de aplicación.
- Exponen que las reliquidaciones objeto de este conflicto no se han ajustado al P.O 14.1 de REE por lo que procede su anulación y la devolución de cantidades junto con los intereses legales.
- Así, cada una de las liquidaciones (iniciales, intermedia, final, provisional y final definitiva), tienen cada una su objeto y tiempo, no pudiendo modificarse unas y otras libremente, sino en atención a las circunstancias previstas para ello en el propio P.O. 14.1.

- Explica y desarrolla que no existen ninguno de los supuestos previstos en el citado P.O 14.1 para que se haya procedido a la modificación de las Liquidaciones Provisionales y a las Finales Definitivas objeto de este conflicto, y que afectan a los meses de facturación transcurridos, desde enero de 2019 a julio de 2020, por lo que deben ser objeto de anulación, devolución a los asociados y pago de intereses legales.
- Tras un ejemplo práctico del quebranto que, a su juicio, sufren sus asociados, reiteran que el concepto de “rectificación de ingresos por déficit” se incardina en la columna de “derechos de cobro” de las unidades RRE y se corresponden a cierres de facturación del mes, según acreditan con documentación adjunta, insistiendo en la idea de que se trata de una “rectificación”, una vez REE ha hecho el juicio de contraste que le competía entre las medidas de energía generadas en barras de central con los derechos de cobro a los que tenía derecho las unidades RRE.
- Alegan que no están sosteniendo que todos los ingresos de mercado recibidos sean definitivos, sino que sólo lo serán cuando las liquidaciones de mercado que los otorgaron no se modifiquen según lo dispuesto en el P.O 14.1.
- Denuncian la absoluta falta de transparencia de REE en el procedimiento de liquidación de “ingresos por déficit” en cuanto los asociados desconocen los parámetros utilizados por REE para la cuantificación y por qué se minora en dicha cuantía y no en otra.
- Que las liquidaciones C3, C4 y C5 no son liquidaciones que puedan modificarse como consecuencia de la entrada en vigor del RD 647/2020, y al efecto señalan que la propia REE tuvo sus dudas de la aplicación retroactiva de esta disposición con la propia consulta efectuada al MITERD, y que en cualquier caso la interpretación de REE no concuerda con lo que dice el Ministerio en cuanto al hablar de liquidaciones definitivas no se está refiriendo, como incorrectamente interpreta REE, a las liquidaciones C5 objeto de este conflicto, al ser estas ya inatacables.
- Estima que la CNMC no debería permitir la denegación “a posteriori” de los ingresos por déficit que las unidades RRE patrimonializaron durante los meses a los que se refieren las liquidaciones, ya que en este caso se estarían vulnerando los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.
- Finalmente, impugnan que REE esgrima la Resolución de la DGPEyM de 19 de septiembre para sostener la legalidad de su actuación, al no haberse especificado, como precisamente sostuvo la CNMC en Informe IPN/CNMC/017/19, el desglose de la cuantía correspondiente a cada representante ni a cada unidad generadora, lo que hubiera permitido a los asociados reaccionar contra dicha actuación. Es más, ni siquiera pueden resultar modificadas por la CNMC las liquidaciones definitivas de REE (y las provisionales no modificadas conforme al P.O 14.1) en cuanto se refieren a los ingresos de mercado y no a la liquidación de REE. Es la propia CNMC la que en su informe IPN/CNMC/017/19, señala la improcedencia de la

devolución por compensación apuntada por REE sobre las Unidades RRE por resultar contrarias al RD 413/2014.

Por lo anterior, se reitera en la solicitud realizada en su escrito de alegaciones y solicita la práctica de determinadas pruebas.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Existencia de conflicto de gestión técnica y económica del sistema. Competencia de la CNMC para resolver el conflicto.**

El artículo 12.1.b) 2º, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante «Ley 3/2013»), establece que la CNMC resolverá los conflictos que le sean planteados por los operadores económicos en los mercados de la electricidad y del gas. El segundo apartado del citado artículo añade que la CNMC resolverá los conflictos que le sean planteados en relación con la gestión económica y técnica del sistema y transporte, incluyendo las conexiones entre instalaciones

Dentro de la CNMC, corresponde a la Sala de Supervisión Regulatoria aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 21.2 de la Ley 3/2013 y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

### **SEGUNDO. Procedimiento aplicable**

Con carácter general y según resulta de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 3/2013, en materia de procedimiento la CNMC se rige por lo establecido en su normativa de creación y, supletoriamente, por la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas.

Concretamente en lo relativo al carácter de la resolución que pone fin al procedimiento de conflicto, el artículo 12.2, párrafo segundo, de la Ley 3/2013 dispone lo siguiente:

*«La resolución que dicte la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en los casos previstos en el apartado anterior será vinculante para las partes sin perjuicio de los recursos que procedan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de esta Ley».*

### **TERCERO. Análisis de las circunstancias concurrentes en el presente conflicto y delimitación del alcance del presente conflicto.**

El conflicto presentado a esta Comisión por la representación de ACER y AEOLICAN es consecuencia de unas reliquidaciones practicadas por REE a sus asociados —todos ellos sujetos receptores del régimen retributivo específico—

por motivo de la aplicación del RD 647/2020, cuya disposición final tercera estableció una limitación de ingresos a las liquidaciones de la energía en los despachos de los territorios no peninsulares practicadas por el OS según el régimen previsto en el artículo 72.1 del RD 738/2015.

En concreto, las citadas reliquidaciones afectan al periodo correspondiente entre enero de 2019 y marzo de 2020<sup>3</sup>, anterior a la entrada en vigor del RD 647/2020, por lo que la representación de las asociaciones estima que se ha procedido a una aplicación retroactiva de la limitación contenida en dicho real decreto, prohibida por el ordenamiento jurídico.

Dicha aplicación retroactiva, a juicio de los solicitantes, les ha producido una limitación de ingresos en sus liquidaciones con el consiguiente quebranto económico absolutamente injustificado, en cuanto los conceptos de los que se les priva -"rectificación de ingresos por déficit"- se habían patrimonializado por los generadores al no existir previsión alguna en la norma que permitiera considerar que dichos ingresos por déficit pudieran ser objeto de reliquidación una vez se había llevado a cabo la liquidación de medidas por el OS según el procedimiento y el calendario previsto en el P.O 14.1.

La resolución de presente conflicto obliga pues a analizar el carácter del concepto 'ingresos por déficit', así como el carácter provisional o definitivo de las liquidaciones del sector eléctrico objeto de este conflicto.

### **Sobre el carácter del concepto "ingresos por déficit"**

Considera la representación de los asociados que el concepto de "ingresos por déficit" debe considerarse definitivo por el OS, por lo que no puede ser objeto de reliquidación y además se encuentra incluido dentro del apartado "derechos de cobro" en las liquidaciones, por lo que la modificación de dicho concepto conllevaría una lesión patrimonial a sus asociados que afectaría a la rentabilidad razonable reconocida en el régimen retributivo específico (RRE) que les resulta aplicable.

Pues bien, conforme a las circunstancias que a continuación se expondrán, se indica que dicha argumentación no puede ser admitida.

Así, el artículo 7 del RD 738/2015, establece el régimen económico de las instalaciones 'categoría B<sup>4</sup>' con derecho a percibir el régimen retributivo específico (como son las solicitantes) especificando literalmente que percibirán los siguientes conceptos:

---

<sup>3</sup> Aunque las reliquidaciones a la fecha de presentación de conflicto abarcaban este periodo, se entienden impugnadas, a instancia de las propias asociaciones todas las reliquidaciones practicadas con anterioridad a la entrada en vigor del RD 647/2020.

<sup>4</sup> El artículo 2 del RD 738/2015 incluye dentro de esta categoría a «[...] las instalaciones de generación no incluidas en el párrafo anterior [es decir, en la categoría A] que utilicen fuentes de energía renovables e instalaciones de cogeneración de potencia neta inferior o igual a 15 MW.»

«a) El producto del precio horario de venta de la energía en el despacho del sistema aislado  $j$ ,  $Ph_{venta}(j)$ , definido en el anexo I, multiplicado por la energía vendida en la hora  $h$  por el grupo generador, medida en barras de central.

b) El régimen retributivo específico establecido en el título IV del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio.

c) En su caso, las contraprestaciones económicas que se establezcan por su participación en los servicios de ajuste.»

En lo que se refiere a la liquidación de la energía vendida por las plantas 'categoría B', el artículo 72.1 del antedicho real decreto establece el procedimiento de liquidaciones que debe seguir el OS a estos efectos. Así, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados a) y b), el OS liquida, en primer lugar, a partir de los ingresos obtenidos en cada uno de los citados despachos de producción de los territorios no peninsulares procedentes de la demanda (comercializadores, consumidores directos, etc.), y una vez han sido descontados aquellos costes que tengan un destino específico (interrumpibilidad, financiación del operador del mercado y del OS, etc.), los grupos generadores que operen en estos sistemas y que no tengan reconocido un régimen retributivo adicional o específico, al precio horario de venta de la energía en dicho sistema aislado.

A continuación —y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado c) del meritado artículo, en su redacción original—, el OS liquidaba el remanente de ingreso entre las instalaciones de producción que tuvieran reconocido un régimen retributivo adicional (RRA) o específico (RRE), proporcionalmente a la energía generada medida en barras de central. Esto es, el OS repartía íntegramente la masa de ingresos sobrante entre las referidas plantas proporcionalmente a su energía generada, y no de acuerdo a sus derechos de cobro regulados en los artículos 6 ('*Régimen retributivo adicional*') y 7 ('*Régimen económico de las instalaciones con categoría B con derecho a percibir el régimen retributivo específico*'), así como en la disposición adicional décima ('*Retribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica con régimen económico primado otorgado con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio*<sup>5</sup>, y de las instalaciones con régimen retributivo específico al amparo de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio') del repetido RD 738/2015.

Ese procedimiento generaba desviaciones entre las cuantías que percibían estas instalaciones —ya tuviesen reconocido RRA o RRE— en las liquidaciones mensuales realizadas por el OS, y las cuantías que deberían haber recibido en función de los derechos de cobro que tuviesen reconocidos en la normativa de aplicación.

---

<sup>5</sup> Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

A diferencia de lo que ocurre con las instalaciones perceptoras de RRA, que están sujetas a un reconocimiento definitivo de costes que puede corregir lo previamente liquidado en sentido positivo o negativo dentro del propio mecanismo de liquidaciones establecido por el RD 738/2015, en el caso de las instalaciones perceptoras de RRE se tiene que desviaciones al alza no pueden ser corregidas porque la retribución específica es definida explícitamente en el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio<sup>6</sup>, como suplementaria a los ingresos de mercado (es decir, no puede ser negativa), hecho que fue puesto de manifiesto por esta CNMC con motivo, entre otros, del «Acuerdo por el que se emite informe sobre la propuesta de Orden por la que se establecen los requisitos técnicos para la conexión a la red necesarios para la implementación de los códigos de red de conexión» [IPN/CNMC/017/19]<sup>7</sup> aprobado por la Sala de Supervisión Regulatoria (SSR) con fecha 21 de noviembre de 2019.

Con base en la información obrante en esta CNMC, se indica que, con carácter general, los sujetos de liquidación correspondientes a las plantas con RRE habrían estado percibiendo por la venta de su energía en despacho ingresos superiores a sus derechos de cobro desde el 1 de septiembre del año 2015 (fecha de entrada en vigor del repetido RD 738/2015), por importe de varios millones de euros, en cómputo anual, para el conjunto de dichas plantas ubicadas en los territorios no peninsulares.

Con el objeto de corregir las mencionadas desviaciones que ocasionaba este procedimiento de liquidaciones a todos los generadores RRE, las disposiciones finales tercera y cuarta de los Reales Decretos 647/2020 y 1183/2020, de 29 de diciembre<sup>8</sup> respectivamente, modificaron la redacción del meritado artículo 72.1 c) del RD 738/2015, añadiendo un último inciso al texto original, que se muestra a continuación subrayado: «[...] el operador del sistema liquidará el resto de ingresos entre las instalaciones de producción que tengan reconocido un régimen retributivo adicional o específico proporcionalmente a su energía generada medida en barras de central, con la limitación de ingresos correspondientes a los conceptos de los párrafos a) y c) del artículo 7.1 o, en su caso, los párrafos a) y c) de la disposición adicional décima.1 para las instalaciones con régimen retributivo específico.»

Esta nueva redacción eliminaría la sobrerretribución que estaban obteniendo las plantas RRE en el despacho por la venta de su energía mediante la limitación de sus ingresos a los conceptos a) y c) del artículo 7.1 o, en su caso, los párrafos a) y c) de la disposición adicional décima.1.

Por consiguiente, y con base en todo lo anteriormente expuesto, se concluye que el concepto de 'ingresos por déficit' no se encontraría entre aquellos que integran

---

<sup>6</sup> Real decreto 413/2014, de 6 de junio por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

<sup>7</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01719>

<sup>8</sup> Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y /distribución de energía eléctrica.

el régimen económico de las instalaciones con derecho a percibir el RRE según lo dispuesto en el artículo 7 del RD 738/2015, por lo que la modificación o desaparición de estos ingresos no afectaría de ningún modo al régimen retributivo que perciben, ni tampoco al derecho a la rentabilidad razonable reconocida por el mismo. No obstante lo anterior, se indica que la liquidación de dicho concepto sí se hallaría regulada por el procedimiento que establece el artículo 72 del RD 738/2015.

En consecuencia, el concepto de ‘ingresos por déficit’, no constituiría como tal un derecho económico de las instalaciones con derecho a percibir RRE, sino que se correspondería, de acuerdo con el procedimiento de liquidaciones de la energía que establece el artículo 72 para las unidades RRE, con una regularización de las desviaciones ‘positivas’ (ingresos superiores a sus derechos de cobro) originadas por el reparto del excedente de los ingresos obtenidos en el despacho<sup>9</sup>.

Por tanto, se justifica lo dicho por REE en este punto cuando afirma que con dicha modificación no se ha visto afectada la retribución fijada por la normativa de aplicación para estas instalaciones, constituyendo los ingresos percibidos por dicho concepto “rectificación de ingresos por déficit” un criterio de reparto sujeto a regularización como, por otro lado, quedó claro con la Resolución de la DGPEyM de 19 de septiembre de 2020 por la que se aprueba la cuantía definitiva de los costes de generación de liquidación y el extracoste de la actividad de producción de las instalaciones con régimen retributivo específico en los territorios no peninsulares desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre del ejercicio 2015, en la que la cuantía correspondiente a dichos conceptos sale a devolver como importe negativo.

Visto lo anterior, se concluye que no resultan aplicables al presente caso las alegaciones efectuadas por la representación de los asociados denunciando la conducta incorrecta de REE por no ajustarse las reliquidaciones al P.O 14.1. En este caso, teniendo en cuenta que el criterio de reparto del apartado c) del artículo 72.1 se hacía en proporción a la energía generada y medida en barras de central, una vez limitado este concepto por la entrada en vigor del RD 647/2020, lo que hace REE es eliminar esta partida, pasando a cuantía 0, por lo que no se modifican las medidas por nuevas informaciones o por reclamaciones de sujetos, que efectivamente no ha habido, como alega la representación de los asociados, sino que no se contempla ningún derecho de cobro por este concepto de “ingresos por déficit” al haberse limitado dichos ingresos por la reforma del RD 647/2020 .

### **Sobre el carácter provisional de las liquidaciones impugnadas**

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, si bien el concepto ‘ingresos por déficit’, no constituiría un derecho económico de las instalaciones RRE, su

---

<sup>9</sup> Una vez liquidados los conceptos a y b del artículo 72.1 del ya citado RD 738/2015, es decir, los costes específicos y las liquidaciones a generadores sin RRA y RRE.

liquidación si se encontraba regulada en el procedimiento de liquidaciones que establecía la redacción original del artículo 72 del RD 738/2015 para los costes regulados de las centrales con derecho a percibir RRA o RRE. A estos efectos, se recuerda que, de acuerdo con la Ley 24/2013, de 26 de diciembre<sup>10</sup>, el procedimiento de liquidación de costes regulados del sistema eléctrico se basa en liquidaciones provisionales a cuenta de la liquidación definitiva.

Partiendo de este argumento, y en lo que se refiere a la toma en consideración de la vigente redacción del artículo 72.1 c) en la corriente de liquidaciones ejecutadas por el OS y desarrollada conforme a lo establecido en el repetido RD 738/2015 y demás normativa de aplicación<sup>11</sup>, esta Comisión considera que procede su incorporación a todas aquellas liquidaciones para las que, a la fecha de entrada en vigor de la modificación introducida por el RD 647/2020 (1 de agosto de 2020<sup>12</sup>), no se disponía aún de liquidaciones de despacho definitivas que pudieran dar lugar a la aprobación por la Dirección General de Política Energética y Minas de la cuantía definitiva de los costes de generación de liquidación para las centrales que tuvieran reconocido un régimen retributivo adicional; es decir, en aquella fecha, las correspondientes al ejercicio 2019 y siguientes.

En este sentido, carece de fundamentación la nueva alegación introducida en audiencia por la representación de los asociados, sobre que las liquidaciones ahora impugnadas no son liquidaciones del régimen retributivo específico, sobre las que no se discute su carácter provisional, sino de liquidaciones de ingreso de mercado generados por la venta de energía, con un calendario distinto y diferente régimen jurídico que, según los solicitantes conduciría a un resultado distinto.

### **Sobre la supuesta retroactividad de la aplicación de la modificación normativa**

Una vez determinado el carácter provisional de las liquidaciones correspondientes al ejercicio 2019 y siguientes, y en lo relativo a la segunda cuestión a analizar sobre la supuesta aplicación retroactiva de la modificación introducida por el RD 647/2020, invocada por la representación de los asociados para solicitar la nulidad de las reliquidaciones efectuadas por el OS, debe indicarse que, según jurisprudencia reiterada, solo cabe hablar de retroactividad en situaciones o derechos consolidados o ya patrimonializados, situaciones estas que, según se ha analizado previamente, no se dan en las liquidaciones

---

<sup>10</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

<sup>11</sup> En particular el calendario del proceso de liquidación previsto en el procedimiento de operación del sistema 14.1 ('Condiciones generales del proceso de liquidación del operador del sistema'), aprobado mediante Resolución de 10 de diciembre de 2020, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se aprueba la adaptación de los procedimientos de operación del sistema a las condiciones relativas al balance aprobadas por Resolución de 11 de diciembre de 2019.

<sup>12</sup> Día 1 del mes siguiente al de dicha publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE), que fue el 8 de julio de 2020.

provisionales ahora impugnadas, al estar sujetas todavía a la liquidación de despacho definitiva.

Así lo ha entendido igualmente la propia Subdirección General de Energía Eléctrica del MITERD que, en contestación a una consulta planteada por el OS sobre la aplicación con carácter general de la modificación del apartado a) 1º del artículo 72.3 del RD 738/2015, introducida por la disposición final 3ª del RD 647/2020, expresamente confirma la aplicación de la citada modificación al ejercicio de 2019, al no tener dicho ejercicio *“liquidaciones de despacho definitivas”* y, no la admite por el contrario, *para ejercicios anteriores en los que ya se haya realizado estas liquidaciones de despacho definitivas.”* (a los folios 276 a 278 del expediente)

Igualmente, en una consulta de una empresa particular solicitando al MITERD aclaraciones sobre los efectos de las modificaciones normativas relativas al artículo 72.1 c) del RD 738/2015, dicho organismo se pronuncia expresamente sobre la cuestión que coincide exactamente con la que constituye el objeto del presente conflicto, diciendo literalmente:

*“De acuerdo a la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, el procedimiento de liquidación de costes regulados del sistema eléctrico se basa en liquidaciones provisionales a cuenta de la liquidación definitiva, y como tal ha sido ratificado por distintas sentencias.*

*Por ello, las modificaciones introducidas en el citado artículo 72.1.c) mediante el Real Decreto 647/2020, de 7 de julio, y el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, tienen efectos desde sus respectivas entradas en vigor sobre todas las liquidaciones provisionales que se efectúen, como se ha indicado, a cuenta de la definitiva”.* (folios 279 a 281 del expediente)

Tras esta interpretación realizada por el propio Ministerio no cabe ya duda alguna sobre la conformidad a derecho de la aplicación de la limitación de ingresos introducida por la reforma contenida en el RD 647/2020 a liquidaciones correspondientes a ejercicios anteriores a su entrada en vigor, siempre que no haya tenido lugar la liquidación de despacho definitiva del ejercicio que se trate.

Visto lo anterior, teniendo en cuenta que la partida de la que se priva a los asociados que interponen el presente conflicto no constituye un derecho económico que pudiera afectar al RRE que tienen reconocido, así como la provisionalidad de las liquidaciones afectadas y la no aplicación retroactiva de la nueva modificación introducida, no se estima quebranto alguno de la seguridad jurídica y de la confianza legítima de dichos asociados, en cuanto una situación provisional no puede generar la *“razonable estabilidad”* que se precisa para generar un derecho consolidado a su favor.

Vistos los citados antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC,

## RESUELVE

**ÚNICO.** – Desestimar el conflicto de gestión económica y técnica del sistema interpuesto conjuntamente por la ASOCIACIÓN CANARIA DE ENERGÍAS RENOVABLES (ACER) y la ASOCIACIÓN EÓLICA DE CANARIAS (AEOLICAN)

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a los interesados.

La presente resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.