Regulación y uso de las redes de transporte y distribución de electricidad*

Alejandro D. Leiva López

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.108.2017.03>

Sumario: I. Introducción.—II. La regulación de las redes. II.1. Las redes y el proceso de liberalización del mercado eléctrico. II.1.1. Importancia de la actividad de red en el sector eléctrico. II.1.2. La red eléctrica en el proceso de liberalización. II.2. Separación vertical de actividades. II.3. Los gestores de redes de transporte y distribución. II.4. El proceso de certificación de los gestores de red. II.4.1. Certificación y designación del TSO. II.4.2. Designación del DSO.—III. El uso de las redes. El acceso a las redes de transporte y distribución de electricidad. III.1. Nociones generales sobre el Derecho de Acceso. III.1.1. Concepto y fundamento teórico. III.1.2. El derecho de acceso frente al carácter monopolista de las redes. III.1.3. Distinción entre acceso y conexión desde la perspectiva de la resolución de conflictos. III.2. Régimen jurídico del acceso y conexión a las redes de transporte y distribución. III.2.1. Competencia. III.2.2. Causas de denegación. III.2.3. Aspectos procedimentales. III.2.3.1. Solicitud de acceso. III.2.3.2. Solicitud de conexión. III.3. Resolución de conflictos de acceso. III.3.1. Competencia. III.3.2. Naturaleza jurídica. III.3.3. Procedimiento. III.3.4. Casuística de conflictos.—IV. Conclusiones finales.—V. Bibliografía.

I. Introducción

El hombre, desde su existencia, necesita la energía para sobrevivir, siendo imprescindible, para llegar a ella, que se materialice un largo proceso de transporte⁽¹⁾ de ésta desde su centro de producción hasta el lugar donde va a ser consumida.

* Estudio elaborado en el marco de la Red Temática «Nuevos retos en Europa en materia de servicios de interés general (en especial la energía, las telecomunicaciones, la educación, la sanidad y los servicios sociales)». Concedido por Resolución de la Comisión de Investigación de la Universidad de Málaga de 28 de abril de 2016. Plan Propio de Investigación y Transferencia de la Universidad de Málaga.

(1) Aunque veremos que la legislación española también utiliza en ocasiones el término «transmisión». A mayor abundamiento vid. GUAYO CASTIELLA, Íñigo Del: en *Energy Law in Europe. National, EU and International Regulation* (Third Edition). Oxford University Press. United Kingdom, 2016, pp. 1014-1018.

Este proceso es diseñado por la normativa sectorial energética y por disposiciones de rango comunitario. Así, la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos (en adelante, LH) regula el transporte de gas a través de tuberías (gasoductos), sitas en la superficie terrestre o en el fondo de océanos, o, en casos especiales (cuando se encuentra a alta presión o en estado líquido), por medio de buques, barcazas o camiones; asimismo, la LH define el régimen jurídico del transporte de petróleo a través de tuberías (oleoductos) y buques-tanque. Por su parte, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE)(2) define el régimen jurídico de la transmisión de electricidad a través de las redes de transporte y distribución.

El presente estudio tiene por objeto el análisis de la regulación de las redes de electricidad en el marco del proceso de liberalización del mercado eléctrico, así como del régimen legal de uso de ésta por parte de los distintos operadores que actúan en el mercado, esto es, de las condiciones de acceso a este recurso esencial que, como veremos, es la red eléctrica.

Aunque resulta ineludible referenciar cuestiones de carácter técnico, el planteamiento ofrecido en este trabajo presenta un contenido estrictamente jurídico, tratando de dar un enfoque normativo reciente en la materia. Los aspectos de carácter tecnológico serán enunciados sin la profundidad con que habrían sido tratados en un estudio de naturaleza ingenieril.

La primera parte, relativa a la regulación de la red, se refiere al papel protagonista que ésta juega en un mercado eléctrico liberalizado, es decir, su consideración de monopolio natural y el régimen de separación que, en consecuencia, se ha configurado. Destacadamente, analizamos el papel que juegan los propietarios y gestores de las redes de transporte y distribución, para lo que resulta esencial abordar algunas de sus funciones.

Seguidamente tratamos el origen liberalizador y el marco legal del uso de las redes, dicho en otras palabras, del derecho de acceso a la red de transporte y distribución de electricidad como contrapeso al carácter monopolista que la caracteriza.

Para ello, resulta indispensable diferenciar entre acceso y conexión a las redes de transporte y distribución, así como sistematizar los procesos de tramitación de solicitudes. La LSE exige dar uniformidad al acceso y conexión a través de la configuración de un nuevo sistema basado en permisos de acceso y conexión, aunque veremos que éste no será puesto en práctica en tanto el Gobierno no defina reglamentariamente los criterios técnicos óptimos a tal efecto. Hasta llegado ese momento, la tramitación de solicitudes atenderá el tenor literal de la Ley 54/1997, de 27 de no-

(2) BOE núm. 310 de 27 de diciembre.

viembre, del Sector Eléctrico (3) y de su normativa reglamentaria (principalmente el Real Decreto 1955/2000 (4)).

En este punto nos ocupamos, principalmente, de examinar los procedimientos de solicitud de acceso y su eventual denegación, para lo que resulta interesante abordar la casuística de conflictos de acceso, especialmente con ocasión del notable aumento de solicitudes de acceso de generación renovable adscrita al régimen de subvenciones (5), resueltos por la autoridad reguladora nacional, esto es, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC). Ello ofrece un carácter más práctico al trabajo y permite observar el conflicto de intereses suscitado entre el carácter liberalizador inherente al derecho de acceso (para hacer frente al carácter monopolista de la red) y las garantías de seguridad necesarias en la gestión del sistema eléctrico, y específicamente en la operación de las redes, impulsadas por las distintas reformas normativas acaecidas en los últimos años.

II. La regulación de las redes

II.1. Las redes y el proceso de liberalización del mercado eléctrico

II.1.1. IMPORTANCIA DE LAS ACTIVIDADES DE RED EN EL SECTOR ELÉCTRICO

La electricidad aparece como un elemento esencial en nuestras vidas, hasta el punto de convertirse en un producto irremplazable en nuestros hogares, fábricas u oficinas en el entorno de desarrollo económico y social que acontece en nuestros días. El suministro de electricidad da acceso a numerosos servicios que deben prestarse cada día, de manera que cualquier disfunción que afecte a las garantías de seguridad y calidad de suministro puede ocasionar graves consecuencias. En este sentido, podemos afirmar, a grandes rasgos, que el suministro eléctrico constituye un servicio de interés económico general (6). Aunque, como vemos INFRA, las actividades que integran el suministro eléctrico (generación, transporte, distribución y comercialización) presentan diferente naturaleza jurídica.

(3) BOE núm. 285, de 28 de noviembre.

(4) Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2000).

(5) Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial (BOE núm. 126, de 26 de mayo).

(6) PAREJO ALFONSO, Luciano: «Cambio regulatorio, sector eléctrico y estado de necesidad». *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, 2015, pp. 30-35.

El sistema eléctrico está compuesto de tres elementos fundamentales. En primer lugar, las centrales o instalaciones de producción en las que se genera la electricidad. A continuación, este producto debe ser transportado hasta las áreas de consumo a través de las redes de transporte en alta tensión y, por último, las redes de distribución en baja tensión se encargarán de hacer llegar la electricidad al lugar donde se demande, es decir, al consumidor final(7).

Además, cabe significar que la electricidad no puede ser almacenada en grandes cantidades. No es viable desde el punto de vista técnico que las plantas de producción eléctrica o los consumidores almacenen su producto en depósitos a los que recurrir cuando la necesiten(8); como sí sucede, por ejemplo, con el almacenamiento de petróleo. Por este motivo, la electricidad tiene que generarse en el mismo momento que se demande, es decir, cuando existan necesidades reales de consumo(9).

Todo ello acentúa la importancia de configurar con buena técnica jurídica una red mallada que garantice, en condiciones de calidad y seguridad de suministro, el transporte de electricidad desde los centros de producción a las zonas de consumo.

II.1.2. LA RED ELÉCTRICA EN EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN

Desde el inicio de los procesos de liberalización en el año 96, un amplio sector doctrinal sostuvo que algunas actividades de suministro eléc-

(7) Esta infraestructura de transporte está dotada de centros de transformación —denominados subestaciones— que se encargan de elevar o reducir la tensión cuando la electricidad sale del centro de producción o se aproxima a la zona de consumo, respectivamente. Nos encontramos, así, una infraestructura que debe ser diseñada o planificada con capacidad suficiente para soportar toda la energía que se produce.

(8) Sin embargo, destacan los innovadores sistemas de almacenamiento de electricidad en pequeñas cantidades y que son de reciente implantación. Se trata de baterías utilizadas, principalmente, en hogares, de manera que estos puedan adquirir del mercado cuando la tarifa es reducida y, gracias al almacenamiento, recurrir a ella en las horas en que resulta más caro adquirirla; pero, sobre todo, este avance tecnológico en materia de almacenamiento de electricidad a través de baterías va a incentivar el autoconsumo eléctrico, esto es, que el usuario eléctrico se convierta en productor de su propia energía y pueda gestionarla a través de baterías. *Vid.* CHEVALIER, Mark: «¿Revolucionará Tesla la energía?: El fabricante estadounidense de coches eléctricos de alta gama se diversifica con la fabricación de baterías de uso doméstico», en *Alternativas económicas* núm. 28 (septiembre), 2015, pp. 24-25.

(9) Siendo los gestores de estas redes quienes tienen encomendada la labor de garantizar la sostenibilidad del sistema eléctrico, procurando que exista una precisa armonía entre las previsiones de demanda energética y la actividad de las plantas de producción diaria que, consecuentemente, garantice que no existe una producción mayor a las necesidades energéticas demandadas. Labor que se complica aún más, si cabe, cuando participan centros de producción renovable que emplean tecnologías de generación intermitente y, por tanto, difícil de prever (como por ejemplo la producción solar o eólica). En definitiva, son retos que deben afrontar los gestores de red.

trico debían continuar quedando reguladas. En este contexto, las actividades de producción y comercialización se van a abrir a la libre competencia, mientras que las actividades de red van a estar reguladas por tener naturaleza monopolística y no soportar la competencia entre operadores(10).

El transporte y distribución de electricidad a través de la red presenta particularidades que la diferencian del resto de actividades liberalizadas, esto es, producción y comercialización.

La actividad de red constituye un monopolio natural(11) y, por ello, se hace patente la necesidad de implementar mecanismos jurídicos que garanticen el acceso o uso de ésta por los distintos operadores en condiciones de igualdad. Esta afirmación encuentra su fundamento en dos principios. De un lado, el *principio de transparencia*, postulando que cualquier agente reconocido en el mercado tendrá derecho de acceso libre a la red en condiciones objetivas y no discriminatorias. Y, de otro, el *principio de neutralidad*, que defiende fijar un precio regulado por el uso de la red, la denominada tarifa regulada, en base a criterios de neutralidad y objetividad(12).

En definitiva, la red se configura actualmente como una actividad regulada y, por tanto, publicada, pero, a diferencia de lo que ocurría hasta el inicio del proceso liberalizador en el sector, se suprimen los derechos de exclusiva que ostentaban los titulares de la red y que obstaculizaban el libre acceso de los distintos operadores a las infraestructuras de transporte y distribución de electricidad.

La óptima liberalización de las actividades de producción y comercialización necesita de un marco jurídico de Acceso de Terceros a la Red (en adelante, ATR) transparente y no discriminatorio, de manera que cualquier productor, comercializador o consumidor final pueda hacer uso de ésta para el transporte de la electricidad que genera, comercializa o con-

(10) Careciendo de sentido que existan varias redes en una misma zona operadas por distintas empresas, ya que éstas ni deben competir entre sí duplicando sus infraestructuras, por devenir ineficiente desde el punto de vista económico, ni pueden suponer una quiebra a la sostenibilidad económica del sistema ocasionando un aumento injustificado de los costes fijos que debe soportar el consumidor final. Vid. GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: *Crisis económica y crisis del estado de bienestar: el papel del derecho administrativo*. Actas del XIX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2016, pp. 459-462.

(11) El carácter monopolista del transporte y distribución de electricidad es un hecho que ya reconocía la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en su Exposición de Motivos: «El transporte y la distribución de electricidad constituyen un monopolio natural: se trata de una actividad intensiva en capital, que requiere conexiones directas con los consumidores, cuya demanda de un producto no almacenable —como la energía eléctrica— varía en períodos relativamente cortos de tiempo».

(12) SUÁREZ SARO, Joaquín: «El acceso de terceros a las redes de gas y electricidad», en *Derecho de la energía* / coord. por Miriam SANTOS RECH y Fernando CAMEO BEL, La Ley Grupo Wolters Kluwer, 2006, pp. 577-604.

sume, respectivamente. Así, el ATR es la autorización para poder trasladar la electricidad, propiedad de unos agentes, por las redes cuya titularidad pertenece a otros agentes.

II.2. Separación vertical de actividades

En este contexto de liberalización del mercado eléctrico, corresponde ahora abordar la separación de actividades como un principio rector que vertebra el proceso de creación de un mercado eléctrico competitivo, entendido como la base sobre la que se sustenta este nuevo paradigma de actividades en libre competencia (producción y comercialización) y actividades reguladas (transporte y distribución) sin derechos de exclusiva, doctrinalmente conocido como Regulación para la competencia (13).

La separación de actividades es un principio que persigue garantizar la independencia del gestor de la red de transporte y distribución respecto del resto de actividades que se desarrollan en libre competencia, de manera que no existan intereses comunes entre estos operadores. Aunque veremos que el grado de separación en la gestión de la red de distribución será menor que el exigible al gestor de la red de transporte.

La vigente Directiva 2009/72/CE sobre mercado interior de electricidad (14) introduce novedades con respecto al régimen de separación de actividades reguladas, permitiendo a los Estados, dependiendo del caso particular de cada uno, optar por alguno de los tres modelos de separación siguientes.

- Modelo TSO (*Transmission System Operator*). Las actividades de operación del sistema y transporte de electricidad se desarrollan por un agente único, y éstas no podrán pertenecer a empresas verticalmente integradas. El operador del sistema, salvo excepciones, será también el propietario y gestor de la red de transporte. La Directiva impone como requisito para poder acogerse a este modelo que el Estado Miembro, antes de una fecha determinada, ya tuviese un modelo de integración vertical de suministro eléctrico. Éste es el modelo al que decide acogerse el estado español, siendo certificada como TSO, esto es, como gestor de la red de transporte (identifi-

(13) Vid. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 25-150. Cuestión también tratada por LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía y ARIÑO ORTIZ, Gaspar: «Los servicios energéticos: organización y garantía de la competencia», en *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red* Núm. 20, 2004, pp.11-48.

(14) Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DOUE núm. 211, de 14 de agosto).

- cado por las siglas GRT), la empresa Red Eléctrica de España (en adelante, REE)(15). Al proceso de certificación de REE, por su importancia, le dedicamos un capítulo específico del presente trabajo.
- Modelo ISO (*Independent System Operator*). Un operador del sistema independiente asumirá la operación y coordinación técnica del sistema eléctrico. En este modelo, operador del sistema no es en ningún caso el propietario y gestor de las instalaciones de transporte, de manera que éstas podrán pertenecer a empresas del sector verticalmente integradas o, incluso, a otro tipo de agentes (fondos de inversión, operadores con alto grado de especialización, etc.).
 - Modelo ITO (*Independent Transmission Operator*). Existe un agente, el operador del sistema, que también es propietario y gestor de la red de transporte y que, además, podrá estar integrado verticalmente; aunque, en este caso, es necesario que quede garantizada una separación funcional entre el propietario y gestor de la red de transporte y el operador del sistema. Aparece como una alternativa al modelo ISO y para atender las pretensiones de algunos países de no perder la integración vertical de sus empresas y, a su vez, el control de la titularidad y gestión de la red de transporte, así como de la operación del sistema (16).

En este orden de cosas, vemos cómo la Unión Europea caminó hacia un nuevo marco de desarrollo de la actividad de suministro eléctrico basada en la separación de actividades, logrando que la normativa española de transposición definiese, para la constitución del modelo TSO, la separación jurídica, contable y funcional de la actividad de transporte respecto de las actividades liberalizadas que se desarrollan en régimen de competencia (producción y comercialización)(17).

De un lado, la separación jurídica garantiza que las actividades serán desarrolladas por personas jurídicas distintas y la separación contable o patrimonial que se imputen los costes de forma separada. Con ello se persigue, sobre todo, evitar subvenciones cruzadas que pudieran perturbar la imputación de costes entre ambos tipos de actividades, evitando

(15) La cual presenta un 80 % del accionario público, a través de la empresa estatal SEPI, y un 20 % de accionariado privado.

(16) VILLAFRUELA ARRANZ, Luis: «La separación de las actividades de transporte y operación en la regulación comunitaria y española. Hacia el modelo TSO», en *Energía: Ingeniería energética y medioambiental* núm. 218, 2009, pp.10-18.

(17) Y así quedó reflejado en el contenido de los artículos 14 y 20 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. Actualmente, el principio de separación de actividades aparece regulado en el artículo 9 de la Directiva 2009/72/CE, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y, su transposición, en el artículo 12 de la Ley 24/2013, de del Sector Eléctrico, así como en la normativa sectorial de desarrollo.

una incidencia negativa en el régimen de libre competencia propio de las actividades liberalizadas y la desvirtualización de los mecanismos retributivos de las actividades reguladas; para lo que la realización de auditorías cumple un papel fundamental (18).

Por otro lado, la separación funcional garantiza una gestión independiente de los activos de red (gestión de la red) respecto del resto de operadores verticalmente integrados en el sector. La finalidad con que opera esta separación es la siguiente:

- Que las actividades reguladas presenten independencia absoluta en su gestión, incluyendo recursos técnicos, económicos y humanos suficientes, frente al resto del grupo.
- Que los gestores de red no participen activamente en la configuración de un grupo que esté ligado a la gestión diaria de una actividad liberalizada.
- Que la información clasificada relativa a actividades reguladas esté amparada en la absoluta confidencialidad.

Este régimen de separación de separación jurídica, contable y funcional aconseja ser adoptado en las relaciones generación-transporte, comercialización-transporte y distribución-transporte. Mientras que para las relaciones generación-distribución y distribución-comercialización, un amplio sector doctrinal defiende que bastaría con garantizar una separación jurídica y funcional o de gestión, y no tanto contable (19). Y, por descontento, es unánime la posición acerca de la no necesidad de separación, en grado alguno, entre generación-comercialización, ya que son actividades desarrolladas en libre competencia (20).

(18) Vid. GUAYO CASTIELLA, Íñigo Del: «Separación de actividades, competencia y garantía del suministro, en el sector del Gas Natural», en *Cuadernos de energía* núm. 28 (Ejemplar dedicado a: Separata del número 28), 2010, pp. 14-16. A propósito de la necesidad de auditar la información contable de las empresas que actúan en el sector del gas. Cuestión extrapolable al campo de la electricidad.

(19) TORRES LÓPEZ, María Asunción: «La separación de actividades y el régimen de las actividades reguladas», en *Noticias de la Unión Europea* Núm. 284, 2008 (Ejemplar dedicado a: El mercado interior de la electricidad), pp. 105-115.

(20) Cosa distinta es que las actividades liberalizadas, producción y comercialización, presenten un nivel de concentración horizontal que pudiera atentar contra las normas de libre competencia. En este punto es determinante que exista un adecuado marco regulativo para la formación de un modelo con libre acceso de todos los operadores al mercado y, consecuentemente, de una estructura mínimamente competitiva donde los agentes se enfrenten entre sí haciendo que el mercado funcione. Para ello, en la actividad de generación, es necesario adoptar medidas estructurales dirigidas a mitigar el poder dominante de determinados agentes estableciendo cuotas de máximos en el mercado al por mayor de generación, promoviendo, así, la libre competencia. En relación estas propuestas, y especialmente a la necesidad de control de fusiones empresariales en el sector eléctrico, Véase, ARRIAGA PÉREZ, Ignacio: en *Libro Blanco sobre la reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España*, 2005 y ARRIAGA PÉREZ, Ignacio: «La regulación del sector eléctrico en España: realidad y futuro», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos* núm. 3548, 2013, pp. 81-84.

Por último, cabe significar que los grupos empresariales integrados verticalmente, cuando sea necesario, deberán configurar un código de separación de actividades en el que se definan las medidas ejecutadas por la compañía en cumplimiento de las obligaciones de separación definidas por la ley. Este código incluirá las obligaciones concretas que deben soportar sus empleados y su cumplimiento será supervisado por el órgano competente, actuando investido de absoluta independencia y teniendo acceso a toda la información del grupo. Asimismo, las compañías eléctricas deberán presentar todos los años un informe, con vencimiento el 31 de marzo de cada año, al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (en adelante, MINETAD) y a la CNMC y que será publicado en el Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE). Éste se referirá a las medidas que el grupo hubiera adoptado para cumplir con las obligaciones de separación y contendrá, específicamente, una diferenciación precisa de las sociedades que componen el grupo incluyendo en la denominación social la referencia de la actividad regulada, medidas de carácter organizativo que contribuyan a la creación de una estructura de poder dotada de independencia, medidas de divulgación del código de separación (por ejemplo, a través de la página web corporativa del grupo empresarial), así como aquellas medidas dirigidas a impedir que las sociedades que integran el grupo logren beneficios ilegítimos en actividades de libre competencia como consecuencia del desarrollo fraudulento de actividades en régimen de monopolio natural o reguladas (21).

Adicionalmente, como garantía de supervisión adecuada del régimen de separación de actividades de los grupos empresariales, la CNMC tendrá asignada la función de *«supervisar y, en su caso, certificar, la separación de actividades de (...) generación, transporte, distribución y suministro en el sector eléctrico, y en particular su separación funcional y la separación efectiva de cuentas con el objeto de evitar subvenciones cruzadas entre dichas actividades»* (22).

II.3. Los gestores de redes de transporte y distribución

Nuestra legislación contempla un sistema de transporte y distribución de electricidad gestionado por titular o propietario de la red de transporte y, con excepciones, por el titular o propietario de la red de distribución, respectivamente.

(21) Para llegar a estas reflexiones nos ha resultado muy útil el estudio del Código de separación de actividades de las sociedades del Grupo Iberdrola España con actividades reguladas (10/12/2014).

(22) Artículo 7.3 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. BOE núm. 134, de 5 de junio.

En relación al transporte, como introdujo la Disposición Adicional tercera de la Ley 17/2007, por la que se modificó la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico (23), el gestor de la red de transporte, que además será operador del sistema, es la empresa REE, la cual fue certificada y designada como gestor de red independiente o TSO.

Atendiendo al nivel de voltaje de la red, podemos distinguir entre red de transporte primario y secundario. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34.2 LSE, REE actúa como Transportista Único desarrollando esta actividad en régimen de exclusividad, esto es, propietario único de la red de transporte primario y secundario que gestiona. Sin embargo, como dispone el párrafo segundo del citado artículo y para promover mejoras en la gestión de la red de distribución, «[...] se habilita al Ministerio de Industria, Energía y Turismo para autorizar expresa e individualmente, previa consulta a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y a la Comunidad Autónoma en la que radique la instalación, que determinadas instalaciones de transporte secundario, por sus características y funciones, sean titularidad del distribuidor de la zona que se determine. En estos casos, los distribuidores deberán asumir las obligaciones del transportista único relativas a la construcción, maniobra y mantenimiento de tales instalaciones de transporte». Por lo que REE, con carácter general, será titular y gestor de la red de transporte primario y secundario, salvo aquellos supuestos en los que el titular y gestor de la red de transporte secundario sea una empresa distribuidora de la zona.

Para este supuesto del párrafo segundo del artículo 34.2 LSE, cabe preguntarse si la distribuidora titular y gestora de la red de transporte secundario se puede identificar jurídicamente como transportista (24). Si contestamos afirmativamente, parece necesaria una separación vertical de la empresa distribuidora (que pasa a convertirse en transportista) respecto al resto de actividades, al igual que sucede con REE, y, por tanto, aconseja someterse a un proceso de certificación como gestor de la red de transporte secundario (TSO). Por descontado, en estos casos, el operador del sistema, independientemente de quién sea el TSO, será siempre REE, y ejercerá sus funciones de coordinación sobre los gestores de red de transporte.

(23) Por exigencias de la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

(24) En los términos definidos en el artículo 6.1.d) LSE, esto es, como «[...] aquella sociedad mercantil que tiene la función de transportar energía eléctrica, así como construir, mantener y maniobrar las instalaciones de transporte y todas aquellas funciones que se recogen en el artículo 36».

Estas funciones presentan numerosas especificidades, aunque, *grosso modo*, se pueden resumir en las siguientes (25):

- Como *Operador del Sistema* (OS), cumple con la función principal de coordinación de los sistemas de producción y transporte, garantizando la continuidad y seguridad de suministro.
- Como *Gestor de la Red de Transporte*, tiene atribuida la función de desarrollo y ampliación de la red de transporte, garantizando que se materializan las previsiones incluidas en la planificación vinculante de la red de transporte.
- Como *Transportista Único*, debe construir y explotar las redes de transporte para dar cumplimiento, también, a lo dispuesto en la planificación vinculante de la red de transporte. El artículo 34.2 LSE dispone que REE es la empresa que ostenta el monopolio legal de la red en alta tensión y quien, en régimen de exclusividad, actúa como transportista único (26).

Descritas, a rasgos generales, las funciones de REE, cabe significar que, como algunos autores han defendido (27), no parece razonable que éstas se sometan al criterio de un mismo operador, en el caso español a REE, porque al operador del sistema le compete una actividad de coordinación, control y planificación que van a incidir y condicionar notablemente la actividad del propietario y gestor de la red de transporte (que, como hemos observado, podrá ser empresa distinta a REE); lo que sugiere una separación patrimonial entre ellos.

De otro lado, la red de distribución de electricidad será gestionada por el distribuidor de la zona designado a tal efecto. El titular o propietario de la red de distribución será el encargado de gestionarla en calidad

(25) A mayor abundamiento, las funciones de REE como Transportista Único aparecen definidas en el artículo 36 LSE y 7 del Real Decreto 1955/2000, mientras que las atribuidas como gestor de la red de transporte y operador del sistema aparecen contenidas en el artículo 6 del Real Decreto 1955/2000; y que son reflejo del catálogo general de funciones definido en la Directiva 2009/72/CE.

(26) Aunque cabe significar que, hasta la entrada en vigor de la Ley 17/2007, cualquier agente que participase en el sistema podía ser titular/propietario de activos de red de distribución, así como también de transporte. De manera que aquellos agentes que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 17/2007, como así señalaba su Disposición Transitoria novena, fuesen titulares de activos de transporte tuvieron que traspasar todas las instalaciones a REE en un plazo transitorio de tres años y tras haber acordado un precio ambas partes.

(27) NEBREDÁ PÉREZ, Joaquín María: «Separación de actividades en el sector eléctrico», en *Serie Política de la Competencia* Núm. 26 (Documento de trabajo), CEU Ediciones, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo CEU, 2008, p.17. El autor defiende que es compatible un eficaz funcionamiento de la red de transporte con la imposición de una separación patrimonial para el holding que gestiona dos actividades institucionales, esto es, operación del sistema y gestión de la red de transporte, y otra actividad de carácter operativo, como es la que desempeña el transportista único. Entiende que no pueden coexistir en un mismo holding empresarial el controlador y el controlado.

de *Distribution System Operator* (en adelante, DSO), esto es, de gestor de la red de distribución (al que se atribuyen las siglas GRD). Aunque ello, como dispone el apartado segundo del artículo 39 Real Decreto 1955/2000, «[...] sin perjuicio de que puedan alcanzarse acuerdos entre empresas distribuidoras para la designación de un único gestor de la red de distribución para varias zonas eléctricas de distribución [...]». Por lo que, como regla general, el gestor de la red de distribución será siempre el propietario de ésta, salvo aquellos casos en que las distribuidoras convengan designar un gestor único que será, a su vez, propietario de la red de su zona y que actuará, además, como gestor de redes de distribución sitas en otras zonas y, por tanto, propiedad de otros distribuidores. Vemos, así, que, a diferencia de lo que ocurre en transporte, no existirá un operador del sistema de distribución de electricidad.

El DSO, al igual que el TSO, tendrá atribuidas funciones, de un lado, como propietario y, de otro, como gestor de la red de distribución de su zona (28). Éstas podrán resumirse en las siguientes:

- Como *Gestor de la Red de Distribución*, cumple con la función de coordinar las actuaciones de maniobra y mantenimiento en su zona de distribución, así como mantener y desarrollar, en condiciones económicamente aceptables, una red de distribución segura, fiable y eficaz en su zona. Asimismo, se encarga del desarrollo y ampliación de la red de distribución, y de las interconexiones con otras redes, en cumplimiento de las previsiones definidas en planes de inversión aprobados por la Administración General del Estado. Incluso, en su labor como gestor, debe velar por el cumplimiento de la normativa medioambiental y por la implementación de mecanismos de eficiencia energética.
- Como *Titular de la Red de Distribución*, esto es, como distribuidor de la zona (29), tendrá atribuida la función de construcción, operación y mantenimiento de la red de distribución, de la que es propietario, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de inversión aprobados por la Administración General del Estado.

Siguiendo la reflexión defendida en materia de redes de transporte, tampoco parece admisible que las funciones del distribuidor como gestor

(28) Las funciones como propietario de la red de distribución aparecen definidas en el artículo 40 (apartados 1 y 3) LSE, así como en el artículo 41 (apartado 1 y 2) Real Decreto 1955/2000; mientras que las atribuidas como gestor de la red de distribución (DSO) se localizan en el artículo 40 Real Decreto 1955/2000; todas ellas basadas en un marco general de funciones definido por la Directiva 2009/72/CE.

(29) Actualmente, existen más de 300 distribuidores de electricidad locales. Los más importantes se localizan en alguno de los cinco grandes grupos energéticos españoles: Iberdrola, Endesa, Gas Natural Fenosa, EDP y Viesgo.

y como titular de la red de distribución queden a disposición de un mismo operador, ya que de lo contrario el supuesto del artículo 39.2 Real Decreto 1955/2000 podría ocasionar agravios entre empresas distribuidoras. El gestor de la red de distribución tiene atribuidas funciones de coordinación, mantenimiento, desarrollo y ampliación de la red que van a condicionar en gran medida la labor del distribuidor como propietario de ésta, por lo que gestión y propiedad de la red de distribución de electricidad aconsejan someterse a separación patrimonial.

II.4. El proceso de certificación de los gestores de red

II.4.1. CERTIFICACIÓN Y DESIGNACIÓN DEL TSO

La garantía principal de separación vertical de actividades reguladas y liberalizadas, en este modelo de separación TSO al que decide acogerse el Estado español, es la designación de un gestor de red independiente, para lo que será necesaria la previa certificación a cargo de la autoridad reguladora nacional (CNMC). Aunque, como hemos visto, la legislación no prevé un procedimiento de certificación y designación de distribuidores que actúen como gestores de redes de transporte secundario (si bien es cierto que el número de casos es muy reducido).

El artículo 10 de la Directiva 2009/72/CE dispone que las empresas titulares de una red de transporte que hubieran sido certificadas por la autoridad reguladora nacional del Estado en cuestión, por cumplir con las exigencias de separación del artículo 9(30), serán designadas como gestores de la red de transporte por el Estado Miembro donde opere esta empresa. Así, de un

(30) Referidas a las necesidades de independencia en el control, nombramiento de miembros del órgano de administración, derechos de voto e, incluso, participación en su capital social del TSO respecto de las empresas dedicadas a la producción y comercialización. El apartado primero del artículo 9 dispone que «Los Estados miembros garantizarán que, a partir del 3 de marzo de 2012: a) toda empresa propietaria de una red de transporte actúe como gestor de la red de transporte; b) la misma persona o personas no tengan derecho a: bi) a ejercer control, de manera directa o indirecta, sobre una empresa que lleve a cabo cualquiera de las funciones de generación o suministro, y a ejercer control, de manera directa o indirecta o a ejercer derechos en un gestor de la red de transporte o en una red de transporte, o bii) a ejercer control, de manera directa o indirecta, sobre un gestor de la red de transporte o una red de transporte y a ejercer control, de manera directa o indirecta o a ejercer derechos en una empresa que lleve a cabo cualquiera de las funciones de generación o suministro; c) la misma persona o personas no tengan derecho a nombrar a los miembros del consejo de supervisión o del de administración o de los órganos que representen legalmente a la empresa, de un gestor de la red de transporte o una red de transporte, y, directa o indirectamente, ejercer control o ejercer derechos en una empresa que lleve a cabo cualquiera de las funciones de generación o suministro, y d) ninguna persona tenga derecho a ser miembro del consejo de supervisión o del de administración o de los órganos que representen legalmente a la empresa, a la vez de una empresa que lleve a cabo cualquiera de las funciones de generación o suministro y de un gestor de la red de transporte o una red de transporte».

lado, la concesión o denegación de la certificación corresponde a la autoridad reguladora nacional, la CNMC, mientras que, de otro, la designación de la empresa como TSO compete al Gobierno (en el caso español, al momento de producirse tal designación, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo), debiendo notificarse ésta a la Comisión para su ulterior publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (en adelante, DOUE).

El procedimiento de certificación seguirá el cauce definido en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 10 de la Directiva 2009/72/CE, así como en el artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad(31). Cada una de sus fases se expone a continuación.

- Certificación provisional. El 4 de noviembre de 2011 tiene lugar la entrada en el registro de la autoridad reguladora española, la extinta Comisión Nacional de Energía (en adelante, CNE), un escrito de REE solicitando la certificación acreditativa del cumplimiento de los requisitos de separación al objeto de ser designada como gestor de la red de transporte de electricidad. Tras algunos requerimientos de la CNE a REE(32), el Consejo de la CNE decide aprobar la Resolución provisional sobre certificación(33) en fecha 28 de marzo de 2012; la cual, como así lo exige la Directiva de mercado interior de electricidad, fue notificada el mismo día a la Comisión(34).
- Dictamen de la Comisión. La Comisión disponía de dos meses para examinar la decisión de certificación provisional y emitir dictamen a

(31) DOUE núm. 211, de 14 de agosto de 2009.

(32) El Consejo de la CNE requirió a REE, en fecha 9 de febrero de 2012, la cumplimentación del Modelo de Certificación recogido en el documento «*Commission Staff Working Paper on certification of Transmission System Operators of networks for electricity and natural gas in the European Union*», así como varias justificaciones acerca del cumplimiento de requisitos de separación en relación a sus accionistas significativos y miembros del Consejo de Administración con derecho de voto y su posible pertenencia al Consejo de Administración o cualquier otro órgano que represente a una empresa con intereses en actividades de producción y/o comercialización.

(33) Aunque esta resolución provisional estimatoria quedará condicionada a que REE resuelva, en el plazo de dos meses, la incompatibilidad de uno de sus miembros, por ser, a su vez, miembro del consejo de Abengoa Solar S.A.; por incurrir en una vulneración de las exigencias de separación contenidas en el artículo 9.1.d) de la Directiva 2009/72/CE.

(34) Unos días después, fue publicado el Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista (BOE núm. 78, de 31 de marzo), el cual introdujo un artículo 34 bis a la Ley 54/1997 que llevó por rúbrica «Designación y certificación del gestor de red de transporte». Esta novedad legislativa no supuso ninguna alteración de los trámites a seguir para la adopción de la resolución de certificación que, en base a la Directiva 2009/72/CE, había respetado la CNE, por lo que, en fecha 16 de abril de 2012, la autoridad reguladora comunicó a la Comisión que no era necesario realizar ninguna modificación en la certificación provisional.

la CNE acerca de la compatibilidad de esa certificación provisional con los postulados sobre separación de actividades definidos en la Directiva. El 24 de mayo de 2012, la Comisión Europea emitió su dictamen acerca de la certificación provisional⁽³⁵⁾, y se pronuncia sobre las siguientes cuestiones:

- Posible incidencia de la participación del accionista principal de REE en actividad de producción. El accionista principal de Red Eléctrica Corporación es la empresa pública «Sociedad Estatal de Participaciones Industriales» (SEPI), la cual posee una sociedad —Hunosa, S.A.— que presenta como actividad principal la extracción y explotación de carbón y que controla también una central térmica de 50 MW en la Pereda (Asturias). Sin embargo, la Comisión decide informar favorablemente sobre esta cuestión esgrimiendo que, por tratarse de actividades que se desarrollan en el marco de un régimen regulado, el «régimen especial», y presentar un volumen muy pequeño con una producción de aproximadamente el 0'1375 % de la generación eléctrica total del país, ello no ejerce ningún tipo de influencia sobre las actividades de transporte desarrolladas por REE en condiciones discriminatorias ni podrá revertir positivamente en su participación en las actividades de generación de Hunosa S.A.
 - Sobre la composición del Consejo de REE, el hecho de que uno de sus miembros forme parte del Consejo de Abengoa vulnera la normativa sobre separación. La Comisión queda a la espera de que se resuelva esta incompatibilidad en el plazo de dos meses; cuestión que resolvió REE en fecha 4 de junio de 2012.
- Certificación definitiva. Obtenido el pronunciamiento favorable de la Comisión, la autoridad reguladora deberá emitir en el plazo de dos meses una decisión firme, de carácter definitivo, sobre la certificación del gestor de la red de transporte. En su caso, a la resolución de certificación definitiva deberá acompañarse el informe de la Comisión, para su inmediata publicación en el BOE. Con el informe favorable de la Comisión, y tras analizar nueva información remitida por REE, la CNE emite una resolución de certificación definitiva en fecha 19 de julio de 2012⁽³⁶⁾.

(35) Dictamen de la Comisión de 24 de mayo de 2012 con arreglo al artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 714/2009 y al artículo 10, apartado 6, de la Directiva 2009/72/CE —España— Certificación de Red Eléctrica de España, S.A.U. (electricidad). *DOUE* núm. 200, de 21 de agosto de 2012.

(36) Resolución de 19 de julio de 2012, de la Comisión Nacional de Energía, sobre la solicitud de certificación de Red Eléctrica de España, SAU, como gestor de la red de transporte de electricidad. *BOE* núm. 200, de 21 de agosto de 2012.

—Control del mantenimiento de requisitos de separación por parte de REE. Tras la publicación, en fecha 27 de diciembre, de 2013 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, el Secretario de Estado de Energía solicita a la CNMC, en escrito de fecha 4 febrero de 2014, que informe acerca del mantenimiento del cumplimiento de los requisitos de separación que ya certificó en resolución definitiva de 19 de julio de 2012. CNMC, a través de su Director de Energía, solicita a REE toda la información que obrase en su poder acerca de cualquier alteración que hubiera acontecido desde la certificación definitiva. REE, tras comunicar ciertas cuestiones relativas al cambio de miembros del Consejo de Administración, a la composición accionarial y a acciones que ostentan dos de sus consejeros en empresas de generación y comercialización, concluye que las novedades legislativas y regulatorias acaecidas desde la Resolución de certificación definitiva, por la entrada en vigor de la LSE, no afectan al cumplimiento de los requisitos de separación vertical de actividades. Finalmente, CNMC, tras supervisar determinadas cuestiones, principalmente de carácter accionarial, emite, en fecha 18 de junio de 2014, un informe favorable al mantenimiento de requisitos de separación por parte de la empresa REE (37), como ya reflejó la resolución de certificación definitiva de la CNE en fecha 19 de julio de 2012.

Por último, y por exigencias de lo dispuesto en el artículo 34 bis del Real Decreto Ley 13/2012, una vez que REE ha sido certificada como gestor de la red de transporte por la autoridad reguladora nacional, corresponde ahora al gobierno llevar a cabo la designación. El Ministro de Industria, Energía y Turismo dictó la Orden IET/2209/2014, de 20 de noviembre, por la que se autoriza y designa a Red Eléctrica de España, S.A.U. como gestor de la red de transporte de energía eléctrica (38), de conformidad con el modelo de separación patrimonial «*Ownership Unbundled TSO*»; el cual, para dar cumplimiento al artículo 31.1 LSE, fue notificado a la Comisión Europea a efectos de su publicación en el DOUE.

(37) Informe de la CNMC (Sala de Supervisión Regulatoria) de 18 de junio de 2014 solicitado por la Secretaría de Estado de Energía acerca del mantenimiento, por parte de Red Eléctrica de España, S.A.U., de los requisitos de separación de actividades establecidos en el artículo 30.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Expediente: INF/DE/0006/14.

(38) BOE núm. 287, de 27 de noviembre de 2014.

II.4.2. DESIGNACIÓN DEL DSO

De partida hay que decir que no existe un procedimiento de certificación del DSO, sino unos requisitos definidos reglamentariamente que debe cumplir el distribuidor de la zona propietario de la red, que también será gestor de ésta, para constituirse como tal. Sin perjuicio, como hemos visto SUPRA, de la posibilidad de designación de un mismo gestor que opere en varias zonas de distribución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39.2 Real Decreto 1955/2000.

No obstante, aunque no exista un proceso de certificación que dé rigor a las garantías de separación vertical en distribución, el artículo 26 de la Directiva 2009/72/CE prevé que deba existir un grado de separación de actividades entre los gestores de la red de distribución y el resto de actividades verticalmente integradas que no estén relacionadas con la distribución. En este sentido, como ya vimos, en distribución basta con que haya un grado de separación jurídica y funcional «[...] en lo que se refiere a la personalidad jurídica, la organización y la toma de decisiones [...]», y no tanto contable, «[...] estas normas no darán lugar a ninguna obligación de separar la propiedad de los activos del sistema de distribución de la empresa integrada verticalmente».

En este orden de cosas, los requisitos que deben cumplir los distribuidores para desarrollar la actividad aparecen definidos en artículo 37 del Real Decreto 1955/2000, y son los siguientes:

- Certificación otorgada por la Administración que acredite la capacidad legal, técnica y económica del distribuidor. La competencia corresponde a la Administración General del Estado, y específicamente a la Dirección General de Política Energética y Minas, cuando la actividad de distribución se desarrolle en todo el territorio nacional o en más de una Comunidad Autónoma. Mientras que de desarrollarse exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la certificación correrá a cargo del órgano competente de la Administración Autonómica que se trate. El interesado en obtener la certificación deberá aportar los siguientes documentos:
- Escritura de constitución de la sociedad que acredite cumplir las necesarias condiciones legales, acreditando la forma de sociedad mercantil de nacionalidad española o de otro estado miembro con establecimiento permanente en España (también es posible constituir una cooperativa de consumidores y usuarios), y económicas, demostrando tener capacidad económica suficiente con un inmovilizado material mínimo de 300.000 euros financiado, al menos en un 50 %, mediante recursos propios. Además, estas sociedades no podrán desarrollar de forma directa actividades de

generación o comercialización, salvo que exista un grado de separación funcional; de manera que es la Administración competente la que debe «certificar» que los gestores de red de distribución cumplan con las exigencias de separación de actividades previstas por la norma comunitaria.

- Certificación de la inscripción de la Sociedad en el Registro de Actividades Industriales que corresponda.
 - Acreditación de la capacidad técnica de la sociedad. La distribuidora tendrá que demostrar que, por un lado, cuenta con 25 MVA de transformación o 50 km de líneas o 1.000 clientes en instalaciones sin solución de continuidad eléctrica y, por otro, que cuenta con capacidad suficiente para realizar la lectura y facturación de los clientes.
- Concesión de la autorización administrativa de las instalaciones de distribución por parte de la Administración competente (39).
- Aprobación del Ministerio de Economía de la retribución que le corresponda para el ejercicio de su actividad en función de las instalaciones que tenga autorizadas en cada momento.
- Estar inscrito en el *Registro Administrativo de Distribuidores, Comercializadores y Consumidores Cualificados* dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (actualmente, Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital). Aunque, como dispone el artículo 39.4 LSE, las Comunidades Autónomas con competencia en la materia podrán crear y gestionar registros territoriales.

III. El uso de las redes. El acceso a las redes de transporte y distribución de electricidad

III.1. Nociones generales sobre el derecho de acceso

III.1.1. CONCEPTO Y FUNDAMENTO TEÓRICO

De forma genérica, el «Acceso de Terceros a la Red», más conocido en su versión abreviada como «ATR» (en inglés, «*TPA Proceses*» o «*Third Party Access*») es entendido como el proceso de conexión y acceso a las redes de transporte y distribución por parte de los generadores, comer-

(39) El artículo 39 LSE regula el procedimiento de autorización administrativa previo a la puesta en marcha de las instalaciones, para la modificación y traspaso de éstas y, también, necesario para el cierre definitivo de las instalaciones de distribución. El precepto remite al régimen de autorizaciones definido en el artículo 53 LSE, el cual se refiere a: i) Autorización administrativa previa; ii) Autorización administrativa de construcción; iii) Autorización de explotación.

cializadores, consumidores directos de gran tamaño y, también, distribuidores(40). Consideramos importante hacer esta aclaración conceptual, ya que en adelante nos referiremos a ambos procesos de forma separada.

Destacadamente, sobre la posibilidad de acceso de los distribuidores, parte de la doctrina entiende el ATR como un derecho de tránsito de la energía, o, en otras palabras, un derecho de uso de redes ajenas, pero en ningún caso puede suponer un derecho de conexión para la instalación de nuevas redes de distribución en favor de otros distribuidores distintos de los propios de la zona, ya que, de lo contrario, se produciría una duplicación de las redes de distribución en las respectivas zonas que vulneraría el sistema de red única y monopolio natural definido por la LSE(41).

Asimismo, como veremos INFRA, la legislación eléctrica, y especialmente la normativa reglamentaria, delimita con precisión la distinción entre el derecho a estar conectado a un punto específico de la red de transporte y distribución existente, o incluida en los planes de inversión aprobados por el gobierno, otorgado en cada caso por el titular de la red de transporte o distribución y, de otro lado, el derecho a tener acceso o uso de la red en las condiciones legales establecidas otorgado en cada caso por el gestor de la red de transporte o distribución(42).

El derecho de acceso encuentra su fundamento teórico en la denominada doctrina anglosajona de los recursos esenciales(43) (en inglés, *Essential Facilities*), la cual dispone que el operador que controle un recurso esencial debe permitir su uso por parte de otros operadores, ya que se trata de un recurso clave para la oferta de bienes o servicios en un mercado determinado, esto es, en un sector de la economía estratégico como el eléctrico. A su vez, esta doctrina proviene del derecho «antitrust» («*Antitrust law*»), que tiene su origen en la Ley Federal antimonopolios de 1890, conocida como Ley Sherman. Este genuino derecho norteameri-

(40) En detalle, el Real Decreto 1955/2000 dispone que, de un lado, las solicitudes de acceso y conexión a la red de transporte provienen de productores, autoprodutores, distribuidores, comercializadores, agentes externos, consumidores directos o cualificados y aquellos sujetos no nacionales autorizados que puedan realizar tránsitos de electricidad entre grandes redes (artículo 52.1), y, de otro, las solicitudes de acceso y conexión a la red de distribución de productores, autoprodutores, distribuidores, comercializadores, agentes externos y consumidores cualificados (artículo 60.1).

(41) Tal duplicación de redes de distribución afectaría de forma directa a la empresa distribuidora de la zona, la cual, junto al deber de soportar las obligaciones de servicio público universal en cuanto a extensión de red a zonas no rentables, no podría atender a aquellas zonas más tentadoras a las que acuden otros distribuidores atraídos por su rentabilidad. Además, las nuevas instalaciones distribuidoras provocarían un aumento del coste del servicio vía tarifa. Véase STS 5196/2007, de 29 de junio. pp.8-10.

(42) Sin embargo, en el sector de los hidrocarburos (petróleo y gas) no parece tan clara esta distinción legal entre conexión y acceso a sus redes. *Vid.* los artículos 70 y 73 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

(43) DE LA CRUZ FERRER, Juan y ÓNEGA CARRIÓN, Nuria: «Artículo 38», en *Comentarios a las Leyes Energéticas, Tomo I, Ley del Sector Eléctrico*, Aranzadi Navarra, 2006, pp.609-615.

cano está presente en la tradición jurídica y política de mayor arraigo del federalismo económico (44).

Destaca la célebre frase de su inspirador, el senador Sherman, para declarar el valor jurídico, constitucional y federal de la regulación económica:

«si no toleramos un rey absoluto en el poder político, no deberíamos tolerar un rey absoluto de la producción, transporte y venta de lo que necesitamos para vivir; si no nos sometemos a un emperador, no nos deberíamos someter a un autócrata del comercio, con poder para impedir la competencia y fijar los precios de cualquier producto».

En este sentido, concebimos la red eléctrica como un recurso esencial cuyos titulares explotan en régimen de monopolio natural (45), ya que, de lo contrario, existiría una duplicidad de las redes que resultaría ineficiente desde el punto de vista económico por tratarse de actividades que producen beneficios a escala, esto es, una reducción del coste de prestación del servicio a medida que hay aumento de demanda (46).

Por último, hay que significar que los principios de monopolio natural y de red única no exigen que solo pueda operar una empresa transportista o distribuidora en todo el territorio nacional. De un lado, en transporte, y aunque en la práctica existe una única empresa transportista (REE), cabe la posibilidad de que existan otras empresas titulares de redes de transporte secundario. Y, de otro, existen varias distribuidoras que desarrollan la actividad de distribución en su zona en régimen de monopolio. No habrá una duplicidad de redes de distribución o transporte recorriendo en paralelo y desempeñando la misma función por el territorio nacional.

III.1.2. EL DERECHO DE ACCESO FRENTE AL CARÁCTER MONOPOLISTA DE LAS REDES

El derecho de acceso es un mecanismo liberalizador que supone el contrapunto al régimen de monopolio natural que caracteriza a las redes. Con arreglo a ello, la empresa que controla la red, entendida ésta como un recurso o activo empresarial esencial, debe dar acceso a quien lo soli-

(44) DJELIC, Marie-Laure: «Does Europe mean americanization? The case of competition», en *Competition and Change*, vol. 6 (3), 2002, pp. 246-249.

(45) Así se reconoció por primera vez en el plano normativo por medio del Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo (artículo vigésimo primero) por el que se modificó el artículo 1.2.b) de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, disponiendo que la regulación pretende: «La racionalización, eficiencia y optimización de aquellas (actividades destinadas al suministro), atendiendo a los principios de monopolio natural del transporte y la distribución, red única y de realización al menor coste».

(46) ESTOA PÉREZ, Abel: *Derecho de la regulación económica* / Santiago Muñoz Machado (dir.), Volumen 3, Tomo 1, Editorial Iustel, 2010 (Sector energético), p.633.

cite y cumpla una serie de requisitos, ya que sin éste devendría imposible la oferta de bienes o de servicios en un mercado como el eléctrico. El derecho de acceso, para generación y consumo, permite a los operadores hacer uso de las redes titularidad de un tercero, contribuyendo así a la formación de un mercado eléctrico competitivo (47). La autoridad reguladora nacional (CNMC), en sus numerosas resoluciones de conflictos de acceso, define el ATR como la pieza angular de la liberalización del mercado eléctrico, ya que la apertura de éste queda condicionada a que las redes estén disponibles para todos los sujetos.

Así, vemos que aunque el régimen de establecimiento de las redes de transporte y distribución no esté abierto a la libre competencia, sí se va a reconocer el derecho de los operadores del sistema eléctrico al uso de las redes de otros que, como dispone el artículo 39.2 LSE, ya no son titulares de derechos de exclusiva («*La autorización, que no concederá derechos exclusivos de uso [...]»*).

Por tanto, el acceso a las redes de transporte y distribución consiste en el derecho del solicitante a transitar su energía por las redes titularidad de otro. Ello favorece de modo especial a los productores y a los comercializadores, quienes podrán verter o coger de la red la energía que, respectivamente, venden o compran, actuando en un marco de libre competencia. Aunque también podrán ejercitar este derecho aquellos operadores que gestionan sus propias redes para conectarlas a las de otro, recibiendo así la energía que transportan o distribuyen a comercializadores o consumidores.

III.1.3. DISTINCIÓN ENTRE ACCESO Y CONEXIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La LSE define el derecho de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad en su artículo 33 y crea un modelo basado en la concesión de permisos a tal efecto. Este sistema entrará en vigor cuando el ejecutivo apruebe por vía reglamentaria el desarrollo necesario para el otorgamiento de los citados permisos de acceso y conexión; hasta que ello suceda seguirá vigente la tramitación de solicitudes de acceso en los términos previstos en la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico, así como en su normativa reglamentaria.

El derecho de acceso se configura como el derecho de uso de la red de transporte o distribución en unas condiciones legal o reglamentariamente determinadas. Si la petición de acceso resulta favorable, el solicitante ob-

(47) GIPPINI FOURNIER, Eric: «Essential facilities y aplicación del artículo 82 CE a la negativa unilateral de contratar. Algunas consideraciones tras la sentencia Bronner», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia* núm.205, Enero/Febrero 2000, p.77.

tendrá el permiso de acceso, es decir, aquel que se otorga para el uso de la red a la que conecta su instalación. Veremos que el acceso tiene que ver con la formación de un mercado eléctrico competitivo, por lo que es una materia atribuida al Estado (48).

El derecho de conexión a un punto de la red de transporte o distribución es el derecho que tiene un sujeto a acoplarse eléctricamente a un punto concreto de la red de transporte, existente o planificada, o de distribución, existente o incluida en los planes de inversión aprobados por la AGE, en unas condiciones determinadas y definidas reglamentariamente. Si la petición de conexión es estimada, el peticionario obtendrá el permiso de conexión, es decir, aquel que se otorga para poder conectar una instalación de producción o consumo de electricidad a un punto concreto de la red de transporte o distribución. Aquí la conexión está relacionada con la seguridad de las instalaciones y por ello es de competencia autonómica, salvo excepciones. El permiso de conexión definirá las condiciones técnicas, económicas, de seguridad y puesta en marcha de las instalaciones que sea preciso construir, ampliar y reformar en la red de transporte y distribución para realizar la conexión.

Además, cabe significar que, como dispone el artículo 53 de la citada norma, la autorización administrativa de instalaciones de generación no podrá ser otorgada si su titular no ha obtenido previamente los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución correspondientes. Por lo que esta última fase relativa a la construcción y mantenimiento de las instalaciones solo tendrá lugar si se cumplen los parámetros que le preceden sobre conexión y acceso.

Por tanto, de esta distinción entre acceso y conexión procede la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. La resolución de conflictos a la red de transporte y distribución se atribuye siempre al Estado, esto es, la autoridad reguladora nacional, la CNMC. Mientras que la resolución de conflictos de conexión a la red de transporte y distribución compete a la CNMC o al órgano competente de la comunidad autónoma (previo informe de la CNMC) dependiendo de si nos encontramos con instalaciones de transporte y distribución cuya autorización sea de competencia estatal o autonómica (49) Sobre estas cuestiones

(48) Vid. PAJUELO IGLESIAS, Braulio: «Transporte de energía eléctrica», en *Derecho de la Regulación Económica* / dir. Santiago Muñoz Machado, Marina Serrano González y Mariano Bacigalupo Sagge, Vol. 3, Tomo 1, Iustel, 2009, p. 575.

(49) Ello es consecuencia de la influencia decisiva que tienen los conflictos de acceso en relación con la ordenación del sector, con el mercado eléctrico y con las condiciones de competencia en el mismo, cuestión que trasciende los límites territoriales de una Comunidad Autónoma y afecta a la integridad del sistema. Por otro lado, los conflictos de conexión serán independientes por encargarse de supervisar las condiciones técnicas de seguridad, calidad y salubridad de la instalación. Véase la STS de 8 de octubre de 2008.

competenciales en materia de resolución de conflictos nos remitimos al capítulo correspondiente del presente trabajo.

III.2. Régimen jurídico del acceso y conexión a las redes de transporte y distribución

El marco jurídico del acceso a las redes de electricidad proviene del derecho comunitario. La Directiva 2009/72/CE dispone que los Estados deben garantizar un modelo de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución de electricidad fundado en tarifas públicas definidas atendiendo a criterios de objetividad y no discriminación entre usuarios de la red. Solo siendo posible la denegación por falta de capacidad motivada.

El derecho nacional, como ya se ha adelantado, define un sistema basado en la concesión de permisos de acceso y conexión (artículo 33 LSE), pero, en tanto no haya desarrollo reglamentario, sigue vigente el régimen previsto en los artículos 38 y 42 de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico(50), así como las disposiciones contenidas en el Real Decreto 1955/2000, el anexo XV del 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(51), el Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia(52) y el Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica(53).

III.2.1. COMPETENCIA

El acceso, como disponen los artículos 53.1 y 62.1 Real Decreto 1955/2000, es otorgado por el operador del sistema y gestor de la red de transporte (REE u otras distribuidoras titulares y gestoras de la red de

(50) Como establecen la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, en sus disposiciones transitorias séptima, señalando que «No obstante lo establecido en la disposición derogatoria única 1.a, lo previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 38 y en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 42 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, se mantendrá vigente hasta que el artículo 33 de esta ley sea de aplicación», y undécima, disponiendo que «Lo dispuesto en el artículo 33 será de aplicación una vez que entre en vigor el real decreto por el que se aprueben los criterios para la concesión de los permisos de acceso y conexión tal como se prevé en dicho artículo».

(51) *BOE* núm. 140, de 10 de junio.

(52) *BOE* núm. 295, de 8 de diciembre

(53) *BOE* núm. 31, de 30 de diciembre.

transporte secundario) cuando el punto de conexión esté en la red de transporte o por el gestor de la red de distribución cuando el punto de conexión a la red esté en la red de distribución. En este sentido, el gestor de la red de transporte (TSO) será siempre REE, salvo aquellos casos en que una distribuidora pueda ser gestora de la red de transporte secundario. Por otro lado, el gestor de la red de distribución (DSO) normalmente coincidirá con el titular de la red de distribución de la zona, aunque cabe la posibilidad, como dispone el artículo 39.2 Real Decreto 1955/2000, de que gestione la red de una zona que sea titularidad de otra empresa distinta.

La conexión, según lo dispuesto en los artículos 57.1 y 66.1 Real Decreto 1955/2000 será otorgado por la empresa transportista o distribuidora titular de la red en que se encuentre el punto de conexión para el que se solicita ese permiso. El transportista será la empresa REE o, caso de ser red de transporte secundario, podrá ser una empresa distinta. Mientras que el distribuidor, generalmente localizado en alguno de los cinco grandes grupos energéticos, será la empresa titular de las instalaciones de distribución de la zona, la cual coincidirá con la figura del gestor de la red de distribución, salvo que el gestor fuese distinto por darse el caso del artículo 39.2 citado en el párrafo anterior.

Por tanto, vemos cómo el nuevo régimen de permisos aprobado en el artículo 33 LSE, aunque todavía no vigente, mantendrá esta atribución reglamentaria de competencias a los gestores, para el acceso, y a los titulares de redes, para la conexión.

III.2.2. CAUSAS DE DENEGACIÓN

Según lo dispuesto en el artículo 33.2 LSE, las solicitudes de obtención del permiso de acceso solo se podrán denegar de forma motivada ante la falta de «[...] cumplimiento de los criterios técnicos de seguridad, regularidad, calidad del suministro y de sostenibilidad y eficiencia económica(54) del sistema eléctrico establecidos reglamentariamente por el Gobierno [...]». Cabe observar que estas causas de denegación de acceso no son distintas a la denegación por falta de capacidad, como se viene aplicando hasta ahora, sino que permiten precisamente determinar si existe o no capacidad suficiente de acceso. Para la evaluación de esta ca-

(54) Resulta controvertido que se valoren criterios de sostenibilidad y eficiencia económica, que no presentan carácter técnico. *Vid.* Informe de la CNE 16/2013 sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico, disponiendo que, en cualquier caso, corresponde al gobierno aplicar el criterio de sostenibilidad y eficiencia económica del sistema eléctrico en la inscripción de instalaciones en los registros que otorgan el derecho a una retribución regulada y no en el momento de otorgamiento del permiso de acceso.

pacidad, el gestor de la red de transporte o distribución deberá atender lo dispuesto en el artículo 33.2 LSE (55).

Por otro lado, como dispone el artículo 33.4 LSE, el permiso de conexión solo podrá ser denegado de forma motivada «[...] por imposibilidad técnica, por cuestiones de seguridad de las personas, por no existir instalación de red donde se solicita el punto de conexión y no estar contemplada la instalación en la planificación vigente de la red de transporte o en los planes de inversión de las empresas distribuidoras aprobados por la AGE, o por falta de espacio físico (56) adecuado para ubicar las instalaciones necesarias [...]».

De nuevo, los requisitos para el acceso y conexión a la red de transporte y distribución mantienen lo ya aplicado hasta ahora por el Real Decreto 1955/2000 (57).

III.2.3. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

El Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico de 2013 contemplaba inicialmente la necesidad secuencial de que la conexión fuese previa al acceso. Sin embargo, tras las propuestas enviadas por la CNMC (58), el artículo 33 refleja un análisis global y una respuesta única en relación a las solicitudes de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución.

En tanto no se produzca desarrollo reglamentario, el régimen aplicable en relación al procedimiento de tramitación de solicitudes de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución atenderá el tenor literal del Real Decreto 1955/2000. El procedimiento de solicitud de acceso aparece regulado en los artículos 53 (transporte) y 62 (distribución), mientras que el relativo a conexión lo localizamos en los artículos 57 (transporte) y 66 (distribución). Además, y específicamente para el

(55) «[...] En la evaluación de la capacidad de acceso se deberán considerar además del propio nudo al que se conecta la instalación, todos los nudos con influencia en el nudo donde se conecta la instalación, teniendo en cuenta las instalaciones de producción de energía eléctrica y consumo existentes y las ya comprometidas en dichos nudos. Del mismo modo, en la referida evaluación la red a considerar será la red de transporte existente o planificada con carácter vinculante o la red de distribución existente o incluida en los planes de inversión aprobados por la Administración General del Estado en unas condiciones determinadas».

(56) La CNE propuso, en su Informe 16/2013, que, de mantenerse el permiso de conexión (aspecto también criticado) se suprimiese esta exigencia de espacio suficiente. Aunque el legislador no atendió las sugerencias.

(57) Requisitos contenidos en los artículos 53.6 y 62.6 para el acceso a la red de transporte y distribución, y, para la conexión a la red de transporte y distribución, en los artículos 57.2 y 66.2.

(58) Informe 16/2013, pp. 77 y ss.

acceso de generación renovable, habrá que atender a lo dispuesto en el Real Decreto 413/2014 y Real Decreto 1699/2011, así como a los aspectos técnicos definidos en procedimientos de operación.

III.2.3.1. *Solicitud de acceso*

III.2.3.1.1. Criterios generales definidos en el RD 1955/2000

La solicitud debe contener toda la información necesaria para que el gestor de la red a la que se quiere acceder pueda estudiar la existencia de capacidad de acceso. Previamente a la formalización de la solicitud, y para el caso particular de productores, se deben prestar las garantías económicas a que se refieren los artículos 59 bis (para transporte) y 66 bis (para distribución) (59). Quedando eximidos de prestar tal garantía aquellos productores titulares de instalaciones de potencia igual o inferior a 10 KW y autoprodutores acogidos a la modalidad de autoconsumo instantáneo (que no vierten energía excedentaria a la red) según lo dispuesto en el Real Decreto 900/2015 (60).

Entregada la solicitud, el gestor de la red de transporte o distribución informará al solicitante de las posibles anomalías o errores que existan para que las subsane en el plazo de un mes o diez días, respectivamente.

El gestor de la red tendrá que emitir un informe en el plazo de dos meses (transporte) o quince días (distribución) acerca de la existencia de capacidad suficiente de la red en base a los parámetros definidos en los artículos 55 y 64 del reglamento 1955/2000, que, principalmente, se refieren al cumplimiento de criterios de seguridad, regularidad y calidad de suministro en un horizonte temporal correspondiente al último plan o programa de desarrollo aprobado (para transporte) y en el cumplimiento de los criterios de seguridad y funcionamiento de las redes de distribución (para distribución). Caso de no emitir este estudio, no podrá aceptarse la denegación de acceso. En este orden de cosas, el gestor de la red deberá emitir su informe atendiendo a los siguientes criterios:

(59) Cuestión que planteó ciertos problemas para el acceso de producción renovable en régimen especial. A mayor abundamiento véase BECKMANN, Jochen Y GRAUER RODOY, Assaf: «Comentario de urgencia sobre la problemática del aval en el régimen especial de producción eléctrica fotovoltaica (RD 661/2007)», en *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 749, 2008, pp. 11-16.

(60) Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. *BOE* núm. 243, de 10 de octubre

- En el acceso para consumo, el operador del sistema y gestor de la red de transporte o, en su caso, el gestor de la red de distribución de la zona establecerá la capacidad de acceso en un punto de red de transporte como la carga adicional máxima que puede conectarse en dicho punto, con la garantía de suministro establecida (para transporte) o sin que se produzcan sobrecargas ni la tensión quede fuera de los límites reglamentarios (para distribución).
- En el acceso para generación, el operador del sistema y gestor de la red de transporte o, en su caso, el gestor de la red de distribución de la zona definirá la capacidad de acceso en un punto de la red como la producción total simultánea máxima que puede verse en dicho punto con la red en condiciones de disponibilidad total y el consumo previsto para el horizonte de estudio, en las siguientes condiciones:
 - En condiciones de disponibilidad total de red, cumplimiento con los criterios de seguridad y funcionamiento del sistema fijados para esta situación.
 - En condiciones de indisponibilidad establecidas en los procedimientos de operación del sistema (para transporte) o en los procedimientos de operación de las redes de distribución (para distribución), cumpliendo con los requisitos de tensión establecidos en estos, sin sobrecargas que no pudieran ser atendidas por medio de mecanismos automáticos de teledisparo o minoración de carga de grupos generadores.
 - En cumplimiento de las condiciones de seguridad (para distribución) o de las condiciones de regularidad, seguridad y calidad (para transporte) referidas al comportamiento dinámico aceptable del sistema en los regímenes transitorios.

La denegación de acceso, como hemos visto SUPRA, debe estar motivada y contendrá propuestas alternativas de acceso en otro punto de conexión o de realización, si fuera posible, de los refuerzos necesarios en la red para eliminar la restricción de acceso.

III.2.3.1.2. Criterios complementarios para el acceso de producción renovable a red de distribución

Además, para las solicitudes de acceso a las redes de distribución provenientes de generación renovable, también se atenderá a lo dispuesto en el anexo XV del Real Decreto 413/2014 prevé mecanismos adicionales para evaluar la capacidad de acceso que hagan frente a los

problemas de operación de las redes que surgen como consecuencia de la entrada de este tipo de producción no gestionable (61). Se observa cómo la regulación ha tratado de evitar que la entrada masiva de generación renovable pudiera comprometer la seguridad de la red y, especialmente, la de transporte. Asimismo, para la evaluación de la capacidad de la red, se estará a lo dispuesto en el Real Decreto 1699/2011 y en los procedimientos de operación que contienen los pormenores técnicos.

Para la evaluación de la capacidad de acceso de producción renovable a la red de distribución, al igual que lo dispuesto en el Real Decreto 1955/2000 para el resto de tecnologías de generación, el gestor de la red de distribución de la zona establecerá la capacidad de acceso en un punto de la red como la producción simultánea total máxima que puede inyectarse en dicho punto con la red en las condiciones de disponibilidad, ya mencionadas, para el acceso de cualquier tecnología de producción. Además, destacadamente, existirán unos criterios complementarios que serán de aplicación solo para el acceso de esta modalidad de producción renovable:

- Criterio del 50 % de la capacidad térmica de diseño de la línea. El apartado 2.1.º del anexo XV del Real Decreto 413/2014 dispone que «[...] la potencia total de la instalación, o conjunto de instalaciones, conectadas a la línea no superará el 50 por ciento de la capacidad de la línea en el punto de conexión, definida como la capacidad térmica de diseño de la línea en dicho punto». Se trata de que el 50 % de capacidad de la línea a la que accede el renovable permaneciese en todo momento sin ocupar, favoreciendo así la seguridad en la operación de la red (62).
- Criterio de la contingencia simple N-1. Este mecanismo se incluyó en el apartado 4.3.2. del Procedimiento de Operación «Criterios de funcionamiento y seguridad para la operación del sistema eléctrico». En este caso, el gestor podrá denegar el acceso de renovable

(61) Entendida esta generación no gestionable, según lo dispuesto en el anexo XV del Real Decreto 413/2014, como «[...] aquella cuya fuente primaria no es controlable ni almacenable y cuyas plantas de producción asociadas carecen de la posibilidad de realizar un control de la producción siguiendo instrucciones del operador del sistema sin incurrir en un vertido de energía primaria, o bien la firmeza de la previsión de producción futura no es suficiente para que pueda considerarse como programa».

(62) En la práctica, este criterio ocasionó que los gestores de red de distribución denegasen multitud de solicitudes de acceso renovable. Sin embargo, la CNMC, en su labor de resolución de conflictos, ha venido realizando una interpretación más favorable al derecho de acceso al disponer que lo que debe comprobar el gestor es que la instalación de producción renovable por sí sola, es decir, sin tener en cuenta otras instalaciones conectadas a esa línea no superase el límite del 50 % de la capacidad de diseño de esa línea.

cuando, como consecuencia de ello, no pueda soportar la nueva demanda sin sobrecargas cuando existieran fallos simples (63).

- Criterio del 1/20 de la potencia de cortocircuito. El apartado 9 del anexo XV del reglamento citado dispone que «Para la generación no gestionable, la capacidad de generación de una instalación o conjunto de instalaciones que compartan punto de conexión a la red no excederá de 1/20 de la potencia de cortocircuito de la red en dicho punto».

III.2.3.1.3. Acceso a la red de distribución con influencia en la red de transporte

En ocasiones, el acceso de productores (sobre todo renovables) y consumidores a la red de distribución puede afectar a la red de transporte. En estos casos, y para garantizar la seguridad en la operación de la red de transporte, el gestor de la red de distribución remitirá las solicitudes de acceso al operador del sistema y gestor de la red de transporte (REE) para su aceptación.

Como dispone el artículo 63 del Real Decreto 1955/2000, «[...] la afección se entenderá significativa cuando concurra alguna de las siguientes condiciones: a) generadores o agrupaciones de estos con potencia instalada mayor de 50 MW; b) generadores y consumidores cuya potencia instalada solicitada sea mayor del 5 % y 10 % de la potencia de cortocircuito del nudo de conexión de la red de distribución a la red de transporte en situación de demanda horaria punta y valle, respectivamente».

Sin embargo, la generación renovable se somete a unas reglas específicas más rigurosas. Esta afección a la red de transporte la localizamos en el apartado 5 del anexo XV del Real Decreto 413/2014 y establece, en esencia, que deben someterse a aceptabilidad del operador del sistema (REE) aquellas solicitudes de acceso renovable a la red de distribución de más de 10 MW de potencia, para lo que deberá tenerse en cuenta a los generadores existentes o previstos con potencia instalada mayor de 1 MW y con afección mayoritaria sobre un mismo nudo de la red de transporte.

(63) Sin embargo, la CNMC señaló que este criterio solo se aplicaba en el acceso a la red de transporte, no existiendo procedimientos de operación relativos al acceso de renovable a la red de distribución. Por ello, la CNMC decidió hacer una interpretación a favor del derecho de acceso y dispuso que el gestor de la red de distribución solo podrá denegar el acceso a producción renovable cuando no pueda soportar la nueva demanda sin sobrecargas cuando no existiese fallo simple.

III.2.3.2. *Solicitud de conexión*

Una vez obtenido el informe favorable que contiene el estudio de capacidad suficiente de acceso a la red por parte de los gestores, el agente peticionario solicitará un punto de conexión, para lo que deberá presentar, en el plazo de 6 meses, el proyecto básico de la instalación y su programa de ejecución a la empresa propietaria de la red de transporte o distribución.

Presentado el proyecto básico, la empresa transportista o distribuidora tendrá que elaborar, en el plazo de un mes, el «Informe sobre el cumplimiento de las condiciones técnicas para la conexión» (ICCTC). Éste se pondrá en conocimiento del solicitante de conexión y se remitirá asimismo al operador del sistema.

El solicitante y el operador del sistema recibirán el ICCTC acerca de las condiciones de conexión (subestaciones, transformadores, líneas de evacuación en generación, etc.), el cual dará traslado de alguna de las circunstancias siguientes: i) que el transportista o distribuidor da el visto bueno a las correspondientes instalaciones de extensión o conexión incluidas en el proyecto básico; ii) que existe discrepancia por parte del transportista o distribuidor acerca del proyecto básico inicial presentado. Debiendo el propietario de la red argumentar, de conformidad con las condiciones técnicas del suministro solicitado o de la generación a evacuar, si tiene cabida alguna alternativa o diferentes instalaciones de extensión o conexión; iii) Para la conexión a red de distribución, como dispone el artículo 66.2 del Real Decreto 1955/2000, si la empresa distribuidora considera que la instalación puede afectar a la red de transporte o a la operación del sistema (en los términos ya vistos del artículo 63), dará traslado de ello, junto al programa de ejecución, al operador del sistema.

El operador del sistema y gestor de la red de transporte, recibido el informe del transportista o distribuidor, deberá examinar si existe alguna restricción derivada de esta nueva información contenida en el ICCTC y autorizará de forma definitiva la conexión por medio del denominado «Informe de verificación de las condiciones técnicas para la conexión» (IVCTC). El plazo de que dispone para la elaboración de este informe es de un mes o, caso de pronunciarse acerca de la influencia de las instalaciones del solicitante de acceso a la red de distribución sobre la red de transporte, de dos meses.

Destacadamente, según lo dispuesto en los artículos 57.3 y 66.3 del real decreto citado, los procesos de solicitud de acceso y conexión se podrán llevar a cabo de forma simultánea, aunque, en todo caso, la previa concesión de acceso será requisito necesario e imprescindible para la concesión del permiso de conexión.

III.3. Resolución de conflictos de acceso

III.3.1. COMPETENCIA

El artículo 33.3 LSE se refiere a los conflictos de acceso como aquellas controversias que pudieran plantearse en relación con el permiso de acceso a las redes de transporte y distribución, así como con la denegación del mismo, concedido por el gestor de la red de transporte y el gestor de la red de distribución, respectivamente. La CNMC resolverá, a petición de cualquiera de las partes afectadas, los conflictos de acceso a la red de transporte y distribución (64).

Por su parte, como señala el apartado cinco del citado, los conflictos de conexión se refieren a aspectos controvertidos en relación al otorgamiento o denegación del permiso de conexión a las redes de transporte y distribución, concedido por el transportista y distribuidor, respectivamente. A efectos competenciales, habrá que atender dos supuestos: i) Si las discrepancias acontecen en torno al otorgamiento o denegación del permiso de conexión a las instalaciones de transporte o distribución cuya autorización sea de competencia estatal, serán resueltas por la CNMC; ii) Si la conflictividad acontece en torno a los permisos de conexión de instalaciones de transporte o distribución cuya autorización compete a una autonomía, se resolverán por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y, como novedad introducida por el artículo 33 LSE, previo informe de la CNMC. El informe (que tendrá validez cuando el ejecutivo lleve a cabo el desarrollo reglamentario exigido por la disposición transitoria undécima de la LSE) pretende dar mayor uniformidad al acceso y conexión a las redes y tendrá carácter vinculante en relación con las condiciones económicas y temporales relativas a los calendarios de ejecución de las instalaciones de los titulares de redes recogidas en la planificación de la red de transporte y en los planes de inversión de las empresas distribuidoras aprobados por la AGE.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado recientemente sobre la constitucionalidad del informe previo por medio de la Sentencia 32/2016, de 18 de febrero, en atención de un recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en el que alegaba que el informe previo vinculante desplazaba una competencia ejecutiva de la autonomía catalana. La sentencia concluyó que este mecanismo de los informes vinculantes es admitido como una técnica de acomodación o integración de dos competencias concurrentes, estatal y autonómica,

(64) Artículo 12.1.b) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE núm. 134, de 5 de junio). Y la misma competencia viene atribuida en los artículos 38 (transporte) y 42 (distribución) de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico.

que deben armonizar, disponiendo que «el carácter vinculante del informe no es sino la consecuencia de ese mismo carácter vinculante atribuido a la planificación eléctrica de la red de transporte [...] por su parte, el informe vinculante sobre los planes de inversión de las empresas distribuidoras aprobados por la Administración General del Estado responde a competencias estatales tanto de autorización de instalaciones de distribución [...] como en relación con el régimen económico del sector, pues la aprobación del plan determina el reconocimiento del derecho a retribución con cargo al régimen económico del sector, segmento específico y diferenciado dentro de la propia materia régimen energético, cuyo establecimiento, dada su trascendencia, corresponde al Estado».

III.3.2. NATURALEZA JURÍDICA

El procedimiento de resolución de conflictos encomendado a la autoridad reguladora nacional es un supuesto de heterotutela administrativa o composición de intereses entre particulares por parte de la Administración.

Los intereses en juego en un conflicto de esta naturaleza son de carácter público. Ello implica, de un lado, que su resolución es irrenunciable para la CNMC y, de otro, que las partes interesadas no podrán voluntariamente optar por un procedimiento de resolución de carácter privado, esto es, un arbitraje(65). Sin embargo, hay un sector doctrinal que defiende que el procedimiento de resolución de conflictos tiene naturaleza arbitral o cuasi-arbitral, así como otros autores mantienen que se trata de un procedimiento administrativo especial o un procedimiento de impugnación que sustituye el mecanismo de los recursos administrativos(66).

(65) Tampoco el arbitraje encomendado a la CNMC y previsto en el artículo 5.1.b) de la Ley 3/2013 de creación. Esta función arbitral despliega su funcionalidad, para otras cuestiones, en algunas circulares dictadas por la autoridad reguladora, como por ejemplo, aunque prevista para el sector del gas, la «Resolución por la que se aprueba el procedimiento de habilitación y baja de usuarios con cartera de balance en el punto virtual de balance y el contrato marco», de 1 de marzo de 2016 (INF/DE/149/15), la cual dispone que «[...] las partes podrán someter a arbitraje de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia las diferencias que puedan surgir entre las partes en cuanto a la ejecución, interpretación o extinción del presente contrato, incluyendo a sus anexos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje».

(66) ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: «El arbitraje y otros medios alternativos de resolución de conflictos en el Derecho Administrativo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núms. 39-40, 2012, pp. 140-142.

III.3.3. PROCEDIMIENTO

La CNMC tendrá atribuida la competencia para resolver conflictos de acceso a la red de transporte y distribución y, en particular, a la Sala de Supervisión Regulatoria según lo dispuesto en el artículo 21.2.b) de la Ley 3/2013, previo informe de la Sala de Competencia (67) de conformidad con el artículo 14.2.i) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Como dispone el artículo 36 de su ley de creación, la decisión adoptada por la Sala de Supervisión agotará la vía administrativa, aunque no tiene cabida interponer recurso potestativo de reposición contra la resolución, por lo que solo quedará la opción de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

El plazo improrrogable para interponer conflicto ante la CNMC contra la denegación de acceso será de un mes (68). La regla aplicada para el cómputo del plazo será la prevista en el artículo 30.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPA) (69). El citado precepto se refiere a la regla de *fecha a fecha*, esto es, que el vencimiento del plazo para interponer el escrito de inicio de conflicto (70) se producirá el día del mes siguiente que tenga el mismo ordinal que el día en que se produjo la decisión expresa o tácita (71).

Tras recibir el escrito de iniciación, la CNMC debe dar traslado de éste a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.4 LPA, comunicando a la parte contra la cual se formula el conflicto la posibilidad de alegar y aportar cuanta documentación estime oportuna en el plazo de 10 días hábiles.

(67) Y ello debido a que el acceso implica al mercado energético y, por tanto, afecta a cuestiones de carácter competencial que requiere de unidad de criterio de la CNMC, que actúa en calidad de regulador energético y, a su vez, de autoridad de competencia.

(68) *Vid.* el artículo 12.1, in fine, de la Ley 3/2013, el cual dispone que «Las reclamaciones deberán presentarse en el plazo de un mes desde que se produzca el hecho o la decisión correspondiente».

(69) BOE núm. 236 de 2 de octubre

(70) Cuyo contenido deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo 66 LPA.

(71) Artículo 30.4 LPA, citado, que incluye como novedad un segundo párrafo para dar cumplimiento a la regla de *fecha a fecha* defendida hasta el momento por el Tribunal Supremo: «[...] El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes». Asimismo, como dispone el apartado 5 del citado precepto, «Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente»; entendiéndose como días inhábiles los sábados, domingos y festivos.

Finalizada la instrucción, la CNMC, para garantizar la participación del interesado en el procedimiento de resolución de conflicto, concederá un trámite de audiencia en los términos previstos en el artículo 82 LPA.

Por último, la CNMC dispondrá de un plazo para resolver el conflicto y notificar de dos meses, prorrogables por otros dos, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 33.3 LSE y por exigencias comunitarias de la Directiva 2009/72/CE de mercado interior de electricidad. Sin embargo, el artículo 12.2 de la Ley 3/2013 (72) dispone un plazo para resolver y notificar de tres meses. Cuestión que suscita cierta polémica. En cualquier caso, como establece la disposición adicional tercera LSE, si la autoridad reguladora permanece en la absoluta pasividad y no resuelve, el solicitante deberá entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

III.3.4. CASUÍSTICA DE CONFLICTOS

En materia de resolución de conflictos destaca el cuantioso número de resoluciones de conflictos dictadas por la CNMC en momentos de entrada masiva de instalaciones de producción renovable, sobre todo fotovoltaica (entre los años 2007 y 2008), como consecuencia de la creación, por medio del ya citado Real Decreto 661/2007, de un régimen de primas para fomentar este tipo de tecnologías.

En años posteriores, y hasta aproximadamente 2012, este régimen de subvenciones fue disminuyendo progresivamente y ello dio lugar a una mayor instalación de producción eólica, desplazando así a la fotovoltaica por ser más competitiva. Por esta razón, y por la mayor potencia que implican los parques de generación eólica, los casos más comunes de conflictos planteados a la CNMC fueron de acceso a la red de distribución con influencia en la red de transporte.

A partir del año 2012, la disminución de instalaciones de producción renovable era cada vez mayor y, por consiguiente, el número de conflictos planteados a la CNMC se veía notablemente reducido, salvo aquellos que perduraban referidos al acceso de generación eólica.

La CNMC, en las decisiones adoptadas los últimos años, ha despachado conflictos de intereses entre los aspectos liberalizadores inherentes al derecho de acceso y los intereses relativos a la gestión del sistema eléctrico, garantía de la seguridad de las redes eléctricas y motivos de ahorro de costes. Las reformas regulatorias en materia de acceso hasta la fecha han hecho prevalecer estos motivos de seguridad de la red frente a

(72) Cuya última modificación es operada por medio de la disposición final primera de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (BOE núm. 234, de 30 de septiembre).

los derechos de acceso, lo que ha cristalizado en gran número de denegaciones de acceso por parte de los gestores. En consecuencia, la CNMC, como puede observarse en muchas de sus resoluciones, ha optado por inclinar sus decisiones a favor del derecho de acceso (73).

IV. Conclusiones finales

Primera. El derecho de acceso aparece como contrapunto al régimen de monopolio natural que caracteriza a la actividad de red en el sector eléctrico, por considerarse un recurso esencial. El Acceso de Terceros a la Red garantiza la óptima liberalización de las actividades de producción y comercialización, garantizando que cualquier agente del sistema eléctrico haga uso de las redes, y está fundado en los principios de transparencia y no discriminación.

Segunda. El régimen de separación de actividades jurídica, contable y funcional aconseja ser adoptado en las relaciones generación-transporte, comercialización-transporte y distribución-transporte. Para lo que se materializó un proceso de certificación y designación del gestor de la red de transporte (REE) conducente a garantizar que este grado de separación se cumpla. Sin embargo, no se regula la certificación y designación de distribuidores que actúen en calidad de gestores de la red de transporte secundario.

Para las relaciones generación-distribución y distribución-comercialización bastaría con garantizar una separación jurídica y funcional o de gestión, pero no tanto una separación contable o patrimonial entre el gestor de la red de distribución y el resto de empresas integradas verticalmente (artículo 26 Directiva 2009/72/CE). En este caso, no existe un proceso de certificación como tal, sin perjuicio de que deban cumplirse determinados requisitos de separación que deben ser revisados por la Administración competente. Quizá la normativa comunitaria debiera regular, en futuros paquetes energéticos, un proceso de certificación del DSO que dé mayor rigor a los requisitos de separación vertical de actividades.

En lo referido a la relación generación-comercialización, ambas son actividades de libre competencia que no necesitan someterse a separación vertical en grado alguno.

(73) Esta cuestión ha sido tratada en profundidad por ESTOA PÉREZ, Abel: «Acceso a redes de energía eléctrica, resolución de conflictos y evolución normativa en la materia», en *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 43, 2016, pp. 25-32.

Tercera. A la vista de las funciones que tiene atribuidas el Operador del Sistema, no parece razonable que éstas se sometan al criterio de un mismo operador (REE) porque al operador del sistema le compete una actividad de coordinación, control y planificación que incide y puede llegar a condicionar notablemente la actividad del titular y gestor de la red de transporte. Ello sugiere cierto grado de separación patrimonial o contable entre el operador del sistema y el propietario y gestor de la red de transporte. Asimismo, entendemos que este grado de separación también aconseja ser implementado entre distribuidores y gestores de la red de distribución.

Cuarta. La certificación de los gestores de red representa una garantía de existencia de separación vertical entre las actividades reguladas y las que se desarrollan en régimen de libre competencia. La certificación del gestor de la red de transporte (REE) corresponde a la autoridad reguladora nacional, la CNMC, mientras que, como hemos destacado, no se establece un proceso de certificación y designación de distribuidoras que se encarguen de la gestión de redes de transporte secundario. Aunque hay que significar que éstas no representan un porcentaje significativo en la red de transporte de electricidad, ello no exime de la necesaria garantía de separación respecto al resto de actividades.

Asimismo, no existirá una certificación del gestor de la red de distribución como tal. Sin embargo, sí existen una serie de requisitos, incluyendo el de separación jurídica y funcional de actividades, que debe cumplir todo distribuidor para constituirse como tal y que deben ser comprobados por la Administración competente en cada caso; por lo que podemos entender que la Administración estaría certificando que efectivamente no se vulnera la normativa comunitaria sobre separación vertical de actividades.

Tanto la gestión de las redes como el libre acceso a éstas (ATR) debe fundarse en los principios de transparencia, objetividad y no discriminación.

Quinta. El artículo 33 LSE define un nuevo sistema de permisos de acceso y conexión a la red de transporte y distribución. Asimismo, otorga carácter preceptivo vinculante, con el respaldo del Tribunal Constitucional, al informe previo de la CNMC en la resolución de conflictos de conexión de competencia autonómica. En tanto el Gobierno no desarrolle reglamentariamente el régimen de tramitación de solicitudes en este nuevo contexto, seguirá vigente lo dispuesto en la Ley 54/1997 y su normativa de desarrollo en los términos ya analizados en el presente trabajo.

Sexta. La resolución de conflictos de acceso presenta naturaleza jurídico-pública, por lo que no debe entenderse que la CNMC actúe investida

de facultades arbitrales. Sobre el plazo de resolución, la Ley 3/2013 (modificada en 2015) señala el de tres meses, mientras que la Ley del Sector Eléctrico 24/2013 (por exigencias comunitarias) dispone que será de dos meses prorrogables a otros dos. Se trata de una cuestión que el legislador debiera resolver.

Séptima. La autoridad reguladora nacional (CNMC), en su función atribuida de resolución de conflictos, hace interpretaciones favorables al derecho de acceso a la red. Sin embargo, las reformas legislativas de los últimos años se han inclinado por proteger los intereses relativos a seguridad de la red.

V. Bibliografía

- ARRIAGA PÉREZ, Ignacio: Libro *Blanco sobre la reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España*, 2005.
- ARRIAGA PÉREZ, Ignacio: «La regulación del sector eléctrico en España: realidad y futuro», en *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos* núm. 3548, 2013, pp. 81-84.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar, DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 25-150.
- BECKMANN, Jochen y GRAUER RODOY, Assaf: «Comentario de urgencia sobre la problemática del aval en el régimen especial de producción eléctrica fotovoltaica (RD 661/2007)», en *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 749, 2008, pp. 11-16.
- CHEVALIER, Mark: «¿Revolucionará Tesla la energía?: El fabricante estadounidense de coches eléctricos de alta gama se diversifica con la fabricación de baterías de uso doméstico», en *Alternativas económicas* núm. 28 (septiembre), 2015, pp. 24-25.
- DE LA CRUZ FERRER, Juan y ÓNEGA CARRIÓN, Nuria: «Artículo 38», en *Comentarios a las Leyes Energéticas, Tomo I, Ley del Sector Eléctrico*, Aranzadi Navarra, 2006, pp. 609-615.
- Dictamen de la Comisión de 24 de mayo de 2012 con arreglo al artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 714/2009 y al artículo 10, apartado 6, de la Directiva 2009/72/CE —España— Certificación de Red Eléctrica de España, S.A.U. (electricidad). DOUE núm. 200, de 21 de agosto de 2012.
- DJELIC, Marie-Laure: «Does Europe mean americanization? The case of competition», en *Competition and Change*, vol. 6 (3), 2002, pp. 246-249.

- ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: «El arbitraje y otros medios alternativos de resolución de conflictos en el Derecho Administrativo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núms. 39-40, 2012, pp. 140-142.
- ESTOA PÉREZ, Abel: «Acceso a redes de energía eléctrica, resolución de conflictos y evolución normativa en la materia», en *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 43, 2016, pp. 25-32.
- ESTOA PÉREZ, Abel: «El acceso a las redes de transporte y distribución», en *Derecho de la regulación económica* (Sector energético) / Santiago Muñoz Machado (dir.), Volumen 3, Tomo 1, Editorial Iustel, 2010, p. 633.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: *Crisis económica y crisis del estado de bienestar: el papel del derecho administrativo*. Actas del XIX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2016, pp. 459-462.
- GUAYO CASTIELLA, Íñigo Del: *Energy Law in Europe. National, EU and International Regulation* (Third Edition). Oxford University Press. United Kingdom, 2016, pp. 1014-1018.
- GUAYO CASTIELLA, Íñigo Del: «Separación de actividades, competencia y garantía del suministro, en el sector del Gas Natural», en *Cuadernos de energía* núm. 28 (Ejemplar dedicado a: Separata del número 28), 2010, pp. 14-16.
- GIPPINI FOURNIER, Eric: «Essential facilities y aplicación del artículo 82 CE a la negativa unilateral de contratar. Algunas consideraciones tras la sentencia Bronner», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia* núm.205, Enero/Febrero 2000, p. 77.
- Informe de la CNMC (Sala de Supervisión Regulatoria) de 18 de junio de 2014 solicitado por la Secretaría de Estado de Energía acerca del mantenimiento, por parte de Red Eléctrica de España, S.A.U., de los requisitos de separación de actividades establecidos en el artículo 30.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Expediente: INF/DE/0006/14.
- Informe de la CNE 16/2013 sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico, disponiendo que, en cualquier caso, corresponde al gobierno aplicar el criterio de sostenibilidad y eficiencia económica del sistema eléctrico en la inscripción de instalaciones en los registros que otorgan el derecho a una retribución regulada y no en el momento de otorgamiento del permiso de acceso.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía y ARIÑO ORTIZ, Gaspar: «Los servicios energéticos: organización y garantía de la competencia», en *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red* Núm. 20, 2004, pp. 11-48.
- NEBREDÁ PÉREZ, Joaquín María: «Separación de actividades en el sector eléctrico», en *Serie Política de la Competencia* Núm. 26 (Documento de

- trabajo), CEU Ediciones, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo CEU, 2008, p. 17.
- PAJUELO IGLESIAS, Braulio: «Transporte de energía eléctrica», en *Derecho de la Regulación Económica* (Sector energético) / Santiago Muñoz Machado (dir.), Volumen 3, Tomo 1, Editorial Iustel, 2010, p. 575.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: «Cambio regulatorio, sector eléctrico y estado de necesidad». En *Riesgo regulatorio en las energías renovables*, 2015, pp. 30-35.
- Resolución de 19 de julio de 2012, de la Comisión Nacional de Energía, sobre la solicitud de certificación de Red Eléctrica de España, SAU, como gestor de la red de transporte de electricidad. *BOE* núm. 200, de 21 de agosto de 2012.
- SUÁREZ SARO, Joaquín: «El acceso de terceros a las redes de gas y electricidad», en *Derecho de la energía* / coord. por Miriam Santos Rech y Fernando Cameo Bel, La Ley Grupo Wolters Kluwer, 2006, pp. 577-604.
- TORRES LÓPEZ, María Asunción: «La separación de actividades y el régimen de las actividades reguladas», en *Noticias de la Unión Europea* Núm. 284, 2008 (Ejemplar dedicado a: El mercado interior de la electricidad), pp. 105-115.
- VILLAFRUELA ARRANZ, Luis: «La separación de las actividades de transporte y operación en la regulación comunitaria y española. Hacia el modelo TSO», en *Energía: Ingeniería energética y medioambiental* núm. 218, 2009, pp. 10-18.

Trabajo recibido el 18 de enero de 2017

Aceptado por el Consejo de Redacción el 26 de mayo de 2017

LABURPENA: Garraio-sarearen eta elektrizitate-horniduraren erregulazio juridikoa garrantzi handiko gaia da jardueren banaketa bertikalaren printzipioan inspiratutako merkatu elektriko liberalizatuaren sorreran. Sarearen izaera monopolistak, ezinbesteko baliabidea izanik, erabiltzaileak sare horretara iristeko eta konektatzeko legezko arau batzuk mugatzea ekarri du, objektibotasun-, gardentasun- eta diskriminaziorik ezaren irizpideetan oinarrituta. Ikerketa honek, alde batetik, hirugarrenak sarera sartzeko oinarria jorratuko du, eta, ondorioz, sare-kudeatzaile independenteak eratzeko beharra. Bestetik, sarbide-arloan indarrean dagoen araubide juridikoa jorratuko da hemen, gobernua sareetara iristeko eta konektatzeko baimen-sistema berria arauz garatzen ez duen artean (Sektore Elektrikoari buruzko Legean iragarritako dago erregulazio hori). Era berean, azken urteotan sarbidearen esparruan agertu diren gatazka nagusiak aipatuko dira.

GAKO HITZAK: Merkatu elektrikoaren liberalizazioa. Jardueren banaketa. Energia elektrikoaren sarea. Hirugarrenak sarean sartzea.

RESUMEN: La regulación jurídica de la red de transporte y distribución de electricidad es un tema trascendental en la creación de un mercado eléctrico liberalizado inspirado en el principio de separación vertical de actividades. El carácter monopolista de la red, por tratarse de un recurso esencial, ha conducido a la delimitación de unas reglas legales de acceso y conexión a ésta por parte de los usuarios, en base a criterios de objetividad, transparencia y no discriminación. El presente estudio aborda, de un lado, el fundamento de este acceso de terceros a la red y, en consecuencia, la necesaria configuración de unos gestores de red independientes y, de otro, el régimen jurídico vigente en materia de acceso en tanto el gobierno no desarrolle reglamentariamente el nuevo sistema de permisos de acceso y conexión a las redes, ya anunciado en la Ley del Sector Eléctrico. Asimismo, se hace mención de los principales conflictos de acceso acaecidos en los últimos años.

PALABRAS CLAVE: Liberalización del mercado eléctrico. Separación de actividades. Redes de energía eléctrica. Acceso de Terceros a la Red.

ABSTRACT: The legal regulation of the electricity transport and distribution network is a transcendental subject in the creation of a Deregulated Electricity Market inspired by unbundling. The monopolistic structure of the network, as an essential resource, has defined rules of access and connection to the network by the users, based on criteria of objectivity, transparency and non-discrimination. In the present study, on the one hand, we discussed the legal basis of third-party access to the network and, consequently, the necessary configuration of the independent network managers, and, on the other hand, the current legal system with regard to access, whilst the government does not develop the new system of access and connection permits to the networks, already announced by the Electrical Sector Law. Additionally, there is specific mention of the main access conflicts what has happened in recent years.

KEYWORDS: Liberalization of the electricity market. Unbundling. Electricity networks. Third-party Access.