

CAPÍTULO V

La distribución competencial en materia de comunidades energéticas locales: una aproximación regulatoria y jurisprudencial

M.ª Consuelo Alonso García

*Catedrática de Derecho Administrativo,
Universidad de Castilla-La Mancha*

SUMARIO. 1. La difícil distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de energía: la progresiva *vis expansiva* de los títulos propios estatales. 2. Intentos normativos de las comunidades autónomas de avanzar en un nuevo modelo del mercado energético de participación local en la generación distribuida. 3. La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre algunos de los aspectos más importantes de la regulación de las comunidades energéticas: el acceso a las redes de transporte y distribución y la gestión de redes de distribución cerradas. 3.1. Los conflictos competenciales entre el Estado y las comunidades en lo relativo a los derechos de acceso y conexión a las redes de distribución. 3.1.1. *La determinación del régimen jurídico de los derechos de acceso y conexión a las redes de distribución.* 3.1.2. *La competencia para la resolución de los conflictos derivados del acceso y conexión a redes.* 3.2. Algunos problemas planteados en relación con la gestión de las redes de transporte y distribución. 4. **Bibliografía.**

1. La difícil distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de energía: la progresiva *vis expansiva* de los títulos propios estatales

La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de energía está presidida por la concurrencia de títulos

materiales diversos, generales, específicos y horizontales, que se entrecruzan entre sí¹.

La pretensión del Estado, que ha avalado sin ambages el Tribunal Constitucional, ha sido la atracción a su esfera de actuación de todas las potencialidades que le ofrecían los tres títulos competenciales que la Constitución le confiere en exclusiva: los sectoriales sobre las “bases de régimen minero y energético” (art. 149.1.25 CE) y las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 CE), y el horizontal que le habilita para autorizar “las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial” (art. 149.1.22 CE).

De esta manera, la formulación de las “bases” del régimen energético y de la planificación económica ha experimentado una notable expansión, pasando de constituir un límite al legislador estatal en el sentido de que no puede agotar la materia sin dejar margen para el desarrollo por las comunidades autónomas, a poder expresarse no solo en un sentido formal —a través de preceptos de rango legal y de su “indispensable” complemento reglamentario—², sino también material³, incluyendo incluso medidas ejecutivas⁴.

Por otro lado, y yendo más allá de lo dispuesto en el número 13 del artículo 149.1 CE, se ha identificado el estricto mandato reconocido en el precepto —limitado, como se ha indicado, a la previsión de las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”— con la ordenación general de la economía en un sector, el eléctrico, considerado como estratégico para el desarrollo de la sociedad y el conjunto de la economía nacional. Ello ha permitido al Estado construir y desarrollar un marco regulatorio unitario y uniforme del mercado eléctrico que responda a carac-

1. *Vid.* sobre esta cuestión los trabajos de Arzoz Santisteban (2014), Álvarez García (2010) y Ruiz Olmo (2021).

2. La STC 120/2016 recuerda, en su FJ 3 c), que “en el caso de la ordenación del sector eléctrico la intervención de la norma reglamentaria [...] se justifica por la importancia del sector eléctrico para el conjunto de la economía nacional y por su carácter esencial para la totalidad de los sectores económicos y para la vida cotidiana (STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6), así como en los casos en los que la propia norma legal lo reclama para completar la regulación de la disciplina básica por ella definida y conseguir la exigible calidad y seguridad en el suministro y también por su carácter marcadamente técnico, justificativo de su tratamiento por normas reglamentarias (STC 4/2013, FJ 5)”. En el mismo sentido se expresan las SSTC 32/2016 (FJ 6) y 205/2016 (FJ 4).

3. SSTC 32/2016, 60/2016, 72/2016 y 205/2016.

4. Así, por ejemplo, según el TC (STC 205/2016, FJ 3.º), la creación de un registro administrativo estatal de autoconsumo de energía eléctrica, competencia ejecutiva que debía corresponder a la comunidad autónoma, no puede considerarse sino como una actuación imprescindible para asegurar el cumplimiento de la normativa básica.

terísticas homogéneas, que opera de forma única para todo el territorio, posibilitando el establecimiento de “una serie de criterios generales respecto al régimen económico aplicable al mismo, extremos ambos que tienen por finalidad garantizar un desarrollo ordenado de la actividad compatible con la sostenibilidad económica y técnica del sistema en su conjunto que es uno de los objetivos fundamentales de la Ley del sector eléctrico”⁵.

Este esquema inicial de lo básico se completa con la atribución al Estado del título jurídico “autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial” (149.1.22 CE), criterio territorial basado, más que en la ubicación de la infraestructura de producción, en el alcance supracomunitario del transporte o el aprovechamiento de la energía, lo que, combinado con el criterio técnico-legal de potencia, que asigna a la Administración General del Estado la autorización, entre otras, de las instalaciones de producción de energía eléctrica de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW⁶, da por hecho algo tan cuestionable como que la afectación a otros territorios autonómicos o el transporte intercomunitario de la energía se produce necesariamente cuando la potencia instalada supere aquella (SSTC 181/2013⁷, FJ 7; 32/2016, FJ 5; o 171/2016, FJ 6)⁸.

Estas previsiones a favor de la potestad estatal se refuerzan con otras reglas, como son la determinación del título competencial aplicable, que no siempre sigue la interpretación general de la prevalencia del más específico —al contrario, en este caso, la regulación del sector concreto de la energía cede a favor del enunciado más general “ordenación de la economía”—⁹, o la consideración como supletorias de las disposiciones estatales que no tengan carácter básico.

5. SSTC 60/2016 y 72/2016.

6. Artículo 13 a) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE, en adelante). Idéntico criterio establece el artículo 35.1 del RD 413/2014, para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables.

7. En esta sentencia, así como en la 18/2011, el Tribunal Constitucional no consideró inconstitucional esta regla en la medida en que es susceptible de una “interpretación conforme” en relación con el mandato constitucional: si bien los datos de potencia son “muy relevantes a la hora de valorar la proyección intra o supracomunitaria de una concreta instalación eléctrica en el mercado del sector eléctrico”, pueden ser también muy relevantes para determinar a qué ente territorial corresponde su autorización, “sin que, por sí mismos, sean incompatible con el criterio territorial”.

8. Como explica Martín Alonso (2010), y tal y como reconoce la propia Administración General, puede haber instalaciones con potencia instalada superior a 50 MW que no cumplan las especificaciones del artículo 149.1.22 CE, así como instalaciones de potencia inferior a 50 MW que sí las cumplan.

9. STC 120/2016 (FJ 3 c).

Se trata, por consiguiente, de un sector “fuertemente centralizado” (Arzoz Santisteban, 2014: 462) para cuya configuración el Estado ostenta todas las funciones que precise: la titularidad en exclusiva de la red de transporte, el régimen jurídico de los permisos de acceso a las redes de transporte y distribución y la determinación de las instalaciones exentas, la previsión de un sistema económico único para todo el territorio nacional —que incluye la retribución de las actividades y cometidos del mercado eléctrico, los peajes de acceso a redes y las tarifas de último recurso—, la fijación de las condiciones y requisitos técnicos de los equipos, la autorización de las instalaciones que sean de su competencia, etc. (STC 120/2016).

En definitiva, un mercado eléctrico común y homogéneo que, para garantizar el suministro en todo el país, vacía de contenido las competencias autonómicas, limitando su ámbito propio —y constitucional— de actuación y eliminando prácticamente sus posibilidades regulatorias, que quedan reducidas al ejercicio de funciones de ejecución cuando no estén incluidas y amparadas en la definición de lo básico, la regulación de los procedimientos de autorización de instalaciones que entren en el marco de su competencia, la planificación energética, siempre que sea meramente indicativa, la ordenación del territorio, la simplificación de los procedimientos administrativos que les compete, la protección del medio ambiente y el fomento de determinadas modalidades de energía.

2. Intentos normativos de las comunidades autónomas de avanzar en un nuevo modelo del mercado energético de participación local en la generación distribuida

No obstante el panorama descrito, algunas comunidades autónomas sí han intentado avanzar en la configuración de un cierto mercado eléctrico propio dentro de los estrictos límites que la dilatada competencia estatal les ofrece.

Para ello han tratado de hacer valer la amplitud de las funciones que en materia de medio ambiente les brindan los artículos 149.1.22 y 148.1.9 CE (desarrollo de la legislación básica estatal, gestión y ejecución, y la adopción de normas adicionales de protección), para fundamentar el diseño de una política de transición energética como instrumento de lucha contra el cambio climático¹⁰.

10. Mora Ruiz (2014: 102 y ss.), entre otros autores, ha destacado el límite que para la regulación sustantiva del sector eléctrico supone el “valor ambiental” de las energías renovables.

Sin embargo, esta operación no ha tenido excesivo éxito, no solo por los obstáculos que a estas iniciativas ha impuesto el Tribunal Constitucional, que sigue encuadrando la política energética exclusivamente dentro de la ordenación de la actividad económica¹¹, sino también porque, lamentablemente, la lógica conexión entre la sostenibilidad ambiental y la política energética, tan presente en la Unión Europea¹², no termina de consumarse en nuestro país.

De hecho, es palpable la escasa atención que las más modernas leyes sobre cambio climático han dedicado a las políticas energéticas en general y a las renovables en particular, y mucho menos, a otras fórmulas de producción y consumo eléctrico más locales y cercanas a los consumidores que, de preverse, solo se contemplan a nivel cuasiprogramático y de planificación, lo que demuestra que el sector de la energía constituye un mercado que opera bajo reglas económicas, y solo en cierta medida ambientales¹³.

No obstante, sí ha habido dos comunidades autónomas que, adelantándose a la regulación estatal e incorporando algunas previsiones contem-

11. Por ejemplo, la STC 87/2019 ha declarado inconstitucionales numerosos preceptos de la Ley catalana 16/2017, del cambio climático, que, bajo el prisma de la protección ambiental, establecía una planificación detallada y específica de la política energética autonómica como instrumento para la mitigación del cambio climático, considerando que la misma excede de la competencia medioambiental para adentrarse en el "modelo vigente en materia económica". La postura del intérprete constitucional se define con toda contundencia en el FJ 10 c) del fallo, que afirma que "no pueden las comunidades autónomas decidir libre, aislada e individualmente si, en su caso cómo, afrontan esta 'transición energética', y la fecha en que debe conseguirse ésta, a modo de *dies ad quem*. Solo el Estado se encuentra en la posición y tiene las herramientas para decir y planificar esta transformación". *Vid.* el estudio crítico que de esta sentencia realiza Valencia Martín (2020: 105 y ss.).

12. Galera Rodrigo (2018: 265) ha evidenciado el anacronismo que supone en nuestro Estado que el sector energía continúe concibiéndose e integrándose, tal y como lo acuñó el Constituyente, como un sector estratégico dentro del sistema económico, cuando debía configurarse, como así insisten las estrategias europeas, en el binomio conceptual "energía-medio ambiente".

13. A nivel estatal, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dedica el capítulo I al modelo energético sostenible, pero sin establecer medidas concretas al respecto. Por su parte, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, pese a su título, solo le consagra los artículos 7 (generación eléctrica en dominio público hidráulico) y 8 (eficiencia energética y rehabilitación de edificios), así como la previsión de puntos de recarga eléctrica para el transporte (artículo 15). En el ámbito autonómico, tampoco las más recientes leyes sobre cambio climático y transición energética establecen instrumentos que permitan considerar adecuadamente la política energética como elemento esencial en la lucha contra este problema global. Las mismas se centran en los clásicos mecanismos de planificación indicativa, directrices de actuación, mitigación de emisiones, declaración de proyectos prioritarios, promoción de la participación local en proyectos renovables y medidas de fomento (Ley andaluza 8/2018, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético; Ley balear 10/2019, de cambio climático y transición energética (aunque esta resulta ciertamente un poco más innovadora, en el sentido de que dedica un capítulo completo a las energías renovables), y Ley 1/2024, del País Vasco, de Transición Energética y Cambio Climático.

pladas en el derecho europeo¹⁴, han previsto ciertos instrumentos alternativos de producción distribuida y consumo eléctrico de cercanía.

La primera es la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 11/2015, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética, que incorpora a la Ley murciana 10/2006 un precepto, el 12, que, por un lado, permite la consideración de determinadas instalaciones como aisladas de la conexión a la red eléctrica, y, por otro, crea las denominadas “instalaciones de intercambio de energía”.

No obstante, el precepto fue declarado inconstitucional por la STC 205/2016. Una vez más, la razón fundamental para anular la norma es la invasión de la misma de la competencia estatal al establecer las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones de autoconsumo (FJ 4a), y, además, crear una nueva categoría de instalaciones de autoconsumo que queda exonerada de contribuir a los costes y servicios del sistema eléctrico (FJ 4b).

Por su parte, Aragón ha publicado el Decreto-ley 1/2023, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía¹⁵, que, teniendo como objetivo la definición de un modelo energético propio, siempre dentro del marco básico estatal y exclusivamente para el territorio autonómico, ha regulado una serie de importantes instrumentos innovadores, como son el consumo eléctrico de cercanía complementario basado en el suministro mediante líneas directas, las propias líneas directas, la regulación de las instalaciones próximas de producción mediante autoconsumo, las mancomunidades de energía, las redes de distribución cerradas, la optimización del uso de plantas con capacidad instalada superior a la capacidad de acceso, etc.

Sin embargo, por Providencia del Tribunal Constitucional de 30 de enero de 2024, se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad 8042/2023 promovido por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de esta legislación aragonesa, precisamente los más novedosos.

Nos tememos que dicho recurso prosperará, pues, además, de algunos puntos concretos que pueden entrar en contradicción con la nueva regulación que sobre ciertos instrumentos previstos en la legislación autonómica

14. El plazo para transponer la Directiva (UE) 2018/2001 expiró el 30 de junio de 2021. En enero de 2023, la Comisión Europea adoptó la decisión de enviar un dictamen motivado a España [INFR(2021)0220].

15. El Decreto-ley fue convalidado por la Cortes de Aragón el 30 de marzo de 2023.

ha publicado o está elaborando el Gobierno¹⁶, creemos que puede pesar en el intérprete constitucional el temor a que una comunidad autónoma como es Aragón, que tiene un enorme potencial de producción eléctrica y que es autosuficiente en su abastecimiento, pueda quebrar la regla de oro del sistema eléctrico: la garantía del suministro en el conjunto del mercado en cualquier zona del territorio.

3. La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre algunos de los aspectos más importantes de la regulación de las comunidades energéticas: el acceso a las redes de transporte y distribución y la gestión de redes de distribución cerradas

Centramos ahora nuestro análisis en el papel que las comunidades autónomas pueden desarrollar en relación con dos aspectos fundamentales del estatuto jurídico de las comunidades energéticas: en primer lugar, la garantía del acceso a las redes de transporte y distribución, y, en segundo, las posibilidades de que las mismas puedan gestionar o ser titulares de redes de distribución¹⁷.

3.1. Los conflictos competenciales entre el Estado y las comunidades en lo relativo a los derechos de acceso y conexión a las redes de distribución

La garantía y generalización del derecho de terceros al acceso y conexión a las redes de transporte y distribución se estableció ya en la Ley del Sector Eléctrico 54/1997 como manifestación del mandato de liberalización del mercado eléctrico, hoy incluido en el artículo 33 LSE.

La regulación jurídica de dichos derechos ha dado lugar a importantes conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas tanto en lo que se

16. Por ejemplo, el RD 314/2023, de 25 de abril, por el que se desarrolla el procedimiento y los requisitos para el otorgamiento de la autorización administrativa de las redes de distribución de energía eléctrica cerradas, veta, en su artículo 3.3, que estas redes puedan estar conectadas entre sí, tal y como prevé el Decreto aragonés. Por otro lado, habrá que esperar a cómo se concreta la propuesta de real decreto que desarrolla las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, que ya ha culminado su fase de información pública y ha sido objeto de informe por la CNMC (IPN/CNMC/013/23).

17. Gallego Córcoles (2021: 210, 214) entiende que estas dos cuestiones formarían parte de las propuestas que sería necesario considerar para la adecuada transposición del régimen jurídico europeo de las comunidades de energía al derecho español.

refiere a la definición de su régimen jurídico (3.1.7) como a la determinación de la Administración pública a la que corresponde la resolución de las discrepancias entre el gestor de la red y el solicitante del permiso (3.1.2).

3.1.1. *La determinación del régimen jurídico de los derechos de acceso y conexión a las redes de distribución*¹⁸

La posible situación conflictiva deriva de la diferencia entre los derechos de acceso y conexión. El primero se entiende como un derecho de uso ajeno otorgado por Red Eléctrica de España con el objeto de garantizar la debida competencia en el mercado, mientras que el de conexión, esto es, la acometida a la red, es una competencia de ejecución propia autonómica, y en la que se examina el derecho a conectarse o a integrarse en una red de distribución, valorando la seguridad y calidad de las instalaciones, según los requisitos y condiciones técnicas aplicables^{19 20}.

Esta diferenciación entre uno y otro permiso (acceso y conexión) no ha variado tras la publicación del Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica²¹, que, si bien regula un procedimiento único de obtención del acceso y la conexión tramitado electrónicamente ante el gestor de la red (REE) que culmina con la consiguiente emisión de un único permiso, mantiene la distinción entre ambos.

Esta nueva regulación ha acabado con un problema generado por algunas comunidades autónomas que, ante la avalancha de solicitudes de

18. Téngase en cuenta que, en nuestro país, el operador de las redes de transporte es, en exclusiva, Red Eléctrica de España (artículo 34.2 LSE).

19. Los requisitos de conexión a la red están previstos en el Reglamento (UE) 2016/631 de la Comisión. La STC 32/2016 entendió que "conforme a la normativa básica [art. 9 LSE] solo el Gobierno puede determinar reglamentariamente las condiciones de conexión a la red de las instalaciones de autoconsumo; no una ley autonómica estableciendo las suyas propias".

20. Esta situación podía dar lugar a contradicciones como la resuelta por la SAN de 26 de diciembre de 2014 (rec. 322/2013), en la que REE había dado el permiso de acceso a una eléctrica en un punto conexión (Almanzora), mientras que la Junta de Andalucía señaló otro punto de conexión (El Badil).

21. El nuevo procedimiento reglamentario agiliza el otorgamiento de los permisos, ya que la gestión de los expedientes se realiza a través de una plataforma web que permite obtener información actualizada sobre las capacidades disponibles [www.ree.es]. Ofrece, además, una mayor transparencia al sistema, puesto que es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la que aprueba, mediante circular, la metodología y las condiciones de acceso y conexión, lo que ha cumplimentado con la publicación de la Circular 1/2021, de 20 de enero, además de establecer los nudos y la capacidad de acceso de cada uno de ellos. Finalmente, el sistema proporciona más seguridad jurídica a los operadores, dado que la denegación del acceso y conexión solo puede producirse por causas tasadas.

acceso y conexión de los productores de pequeñas instalaciones fotovoltaicas, decidieron limitar el acceso a la red de las mismas a través de diversos procedimientos, como la delimitación de zonas de evacuación, la determinación de zonas saturadas o la fijación de criterios de priorización para el acceso de terceros a las redes, acceso que luego se asignaba mediante concursos, u otros mecanismos de atribución²².

En cuanto a los otros elementos integrantes del sistema de acceso a las redes de distribución, es también competencia del Estado la determinación de las instalaciones exentas de la obligación de obtener estos permisos (art. 17 RD 1183/2020), así como los consumos e instalaciones exentos de formalizar el contrato técnico de acceso con la empresa distribuidora (art. 21.5 RD 1183/2020) y la fijación de los peajes de acceso^{23 24}.

3.1.2. La competencia para la resolución de los conflictos derivados del acceso y conexión a redes

La competencia para la resolución de los conflictos derivados del acceso y conexión a las redes de distribución se articula en la LSE de la siguiente manera:

Corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia²⁵, en todo caso, la solución de los conflictos que pudieran plantearse en relación con el permiso de acceso a las redes de transporte y distribución, así como con las denegaciones del mismo emitidas por el gestor de la red de transporte (REE) y el gestor de la red de distribución (art. 33.3)²⁶.

22. Esta situación es analizada y denunciada por Bacigalupo Saggese (2010), Delgado y Garrido (2010) y Estoa Pérez (2011).

23. La determinación de los peajes aplicables se encuentra en la Resolución de 15 de diciembre de 2022, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Dicha previsión completa lo dispuesto en el Real Decreto 1544/2011, por el que se establecen los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución que deben satisfacer los productores de energía eléctrica.

24. Recuérdese que la previsión de la Ley murciana 11/2015, por la que se establece la exención del pago de peajes al sistema eléctrico de las instalaciones aisladas y de las instalaciones de intercambio de energía para la cesión al sistema eléctrico, fue anulada por la STC 205/2016 [FJ 4 a) y b), respectivamente].

25. Si el proyecto de ley que el Consejo de Ministros aprobó el pasado 20 de febrero de 2024 sigue adelante con su tramitación, parece que las competencias que en el sector de la energía asume actualmente la CNMC se segregarán de esta y volverán de nuevo a la antigua Comisión Nacional de la Energía.

26. La STS de 25 de abril de 2007 (rec. 6559/2004) entiende que la residenciación de la competencia para resolver el conflicto de acceso no vulnera las competencias estatutarias autonómicas en razón del carácter básico de la LSE, que atribuye a la AGE esta función "con base en el principio de igualdad referido a los criterios de acceso a las redes de transporte y distribución".

Las discrepancias que se susciten en relación con el otorgamiento o la denegación del permiso de conexión serán resueltas por la CNMC si se trata de instalaciones de transporte o distribución de competencia de la Administración General del Estado (art. 33.5 LSE). Si las controversias se suscitan respecto de los permisos de conexión a las redes cuya autorización corresponda a la comunidad autónoma, el órgano competente para resolver será el autonómico correspondiente²⁷ (art. 33.5 LSE)²⁸.

La misma competencia establecida en el artículo 33.5 es la fijada para la resolución de las discrepancias que se susciten en relación con el contrato técnico de acceso.

De la impugnación de las resoluciones sobre los conflictos de acceso y conexión de la CNMC conocerá la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional²⁹.

3.2. Algunos problemas planteados en relación con la gestión de las redes de transporte y distribución

La Directiva 2019/944, de 5 de junio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, admite la posibilidad de que los Estados miembros otorguen a las comunidades ciudadanas de energía el derecho a poseer y gestionar redes de distribución (art. 16.2).

Sin embargo, no es unánime entre los organismos internacionales la consideración de las ventajas de la gestión de redes de distribución en régimen general, opción, por otra parte, poco utilizada en Europa³⁰.

27. En este supuesto será necesario un previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que tendrá carácter vinculante en lo relativo a las condiciones económicas y las condiciones 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 Administración General del Estado.

28. *Vid.*, por ejemplo, el acuerdo de la CNMC de 6 de marzo de 2024 (CFT/DE/370/23), por el que se inadmite el conflicto de conexión a la red de distribución interpuesto por una industria frente a una distribuidora que se lo denegaba. La razón del rechazo del expediente y su consiguiente remisión al Gobierno de Aragón es la consideración de este como órgano competente para su resolución, dado que la red de distribución está ubicada en la provincia de Zaragoza, por lo que es de competencia autonómica. *Vid.* también la STS 919/2016, de 26 de abril (rec. cas. 1241/2014).

29. El artículo 11.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional conocerá en única instancia de los recursos interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en defensa de la unidad de mercado.

30. Gallego Córcoles (2021: 140 y ss.) maneja a este respecto dos informes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y del Consejo de Reguladores Europeos de la Energía (CEER) que discrepan sobre la utilidad que este instrumento puede generar.

Sí parece considerarse la virtualidad de que las comunidades de energía puedan ser titulares de redes de distribución de energía eléctrica cerradas. Así lo permite el artículo 4 del recientemente publicado Real Decreto 314/2023, según el cual pueden ser titulares de las mismas las sociedades mercantiles o cooperativas cuyo objeto social exclusivo sea la distribución de energía eléctrica a través de una red de estas características, y siempre que cumplan los requisitos a los que se refiere el artículo 13 de la norma, ya como sociedad mercantil ya como sociedad cooperativa³¹.

Las redes de distribución cerradas son un tipo especial de redes que suministran y distribuyen energía eléctrica a una zona industrial, comercial o de servicios compartidos o interrelacionados, normalmente en polígonos, permitiéndoles reducir los costes de la misma, mejorando su competitividad y evitando el riesgo de deslocalización.

La única autoridad facultada para el otorgamiento de la autorización administrativa necesaria para constituir una red de este tipo es el Estado, que ejercerá su competencia a través de la Dirección General de Política Energética y Minas, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, previo informe de la CNMC³².

Las razones de la atribución de esta competencia al Estado son, una vez más, la garantía de la sostenibilidad económico-financiera del mercado eléctrico —particularmente el impacto por la posible disminución neta de los ingresos en concepto de peajes y cargos que no estuviera compensado por las menores inversiones en las redes de distribución y transporte—³³, pero también la protección de la seguridad en la operación, evitar la fragmentación y redundancia en las redes para alimentar a los consumidores, impedir

31. En consonancia con lo dispuesto en el artículo 36 del Real Decreto 1955/2000, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimiento de autorización de instalaciones de energía eléctrica, que define quién puede ejercer la actividad de distribución de energía eléctrica.

32. El RD reserva asimismo al Estado la práctica totalidad de las funciones sobre estas redes: definición y condiciones para su autorización, titularidad, derechos y obligaciones de todos los sujetos implicados, condiciones de acceso y conexión a la red a la que se encuentre conectada la red de distribución cerrada que se conecte, garantías económicas para su pago, resolución de discrepancias entre los usuarios y el titular de la red cerrada en lo relativo al reparto de los costes y peajes y cargos, etc.

33. Téngase en cuenta que una correcta evaluación del balance neto de ingresos y gastos es fundamental para un sistema que pasa de una situación en la que existen varios consumidores conectados en distintos niveles de tensión a las redes de transporte y distribución, a otra en la que hay un solo consumidor de gran tamaño conectado a mayor tensión. Estos menores ingresos se compensarán por una disminución de las inversiones en la red, pues serán los titulares de las mismas los que habrán de invertir en ellas y mantenerlas.

la discriminación entre grupos de consumidores que reúnan características similares y minimizar el impacto ambiental provocado por las redes³⁴.

Según indica la norma (art. 20.5), la resolución ministerial adoptada no merma la exigencia de las “restantes” autorizaciones administrativas de las instalaciones eléctricas contempladas en el artículo 53 LSE, que deberán ser dictadas por la Administración competente de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de la propia LSE. Con el precepto, el RD se está refiriendo a las otras autorizaciones necesarias para la puesta en marcha de las instalaciones eléctricas, es decir, la autorización administrativa previa, la autorización administrativa de construcción y la autorización de explotación.

A esta interpretación es a la que parece abocar el Gobierno, que si bien ha cuestionado el artículo 33 de Decreto-ley de Aragón en cuanto a la definición de redes cerradas propias, no lo ha hecho con el artículo 37, que considera que la competencia para el otorgamiento de la autorización administrativa de las “instalaciones integrantes” de estas redes cerradas, siempre que se ubiquen en la Comunidad Autónoma aragonesa y no sean de competencia estatal, corresponderá al órgano autonómico competente.

Otro problema que pudiera plantearse es la cuestión relativa a los permisos de acceso y conexión que necesitan las instalaciones de demanda, esto es, las que se conectan a una red de distribución cerrada, las cuales, por el momento, no pueden participar en el procedimiento de tramitación de estos derechos. A este respecto, la CNMC está elaborando una propuesta de circular³⁵ por la que, en desarrollo del artículo 20 bis, ter y quarter del RD 1183/2020, establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de estas instalaciones³⁶. En cualquier caso, el artículo 9.1 del RD 314/2023 prevé que las mismas suscriban un contrato de adquisición de energía a través de comercializadora o mediante la libre contratación de energía en el mercado.

A modo de conclusión, se podría valorar la conveniencia de revisar o, al menos, flexibilizar las características de uniformidad y homogeneidad que presenta el actual sistema eléctrico español, con el fin de adaptarlo al escenario actual de generación distribuida y de potenciación del autoconsumo, en el que han irrumpido nuevos sujetos —especialmente autoconsumidores

34. Artículo 3 del Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España, que es la norma que permite el desarrollo reglamentario de estas redes de distribución cerrada.

35. Ref. CIR/DE/006/21, de 16 de enero de 2024. Disponible en www.cnmc.es.

36. La legislación europea aplicable es el Reglamento (UE) 2016/1388.

y comunidades energéticas—, que trata de propiciar el asociacionismo y la participación vecinal y de las entidades locales, dotado de nuevas fórmulas de distribución —líneas directas, redes cerradas, sistemas urbanos— y de consumo colectivo y de cercanía, que define nuevas categorías de instalaciones —aisladas, de intercambio de energía—.

Este nuevo contexto invita a replantear el escaso margen de actuación del que disponen las comunidades autónomas, dotándolas si cabe, y siempre sin merma de la coherencia y sostenibilidad del mercado eléctrico y con respeto a la normativa básica estatal, de una mayor capacidad regulatoria que les permita adecuar el modelo a las características de su territorio y de sus necesidades, habilitándolas para extraer todas las ventajas y potencialidades que conlleva el mismo: reducción de la dependencia energética externa, minoración de la factura eléctrica, aprovechamiento de las instalaciones generadoras de pequeña y mediana potencia, impulso de la actividad industrial y la inversión en ciertos territorios, contribución al desarrollo rural, especialmente en los entornos afectados por la despoblación, y lucha contra la pobreza energética de sus ciudadanos, entre otras.

4. Bibliografía

- Álvarez García, V. (2010). El régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia energética y minera. *Revista General de Derecho Administrativo*, 24, 1-44.
- Arzoz Santisteban, X. (2014). La distribución de competencias en materia energética: bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-10, 441-463.
- Bacigalupo Saggese, M. (2010). La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de energías renovables. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, 10, 286-329.
- Delgado Piqueras, F. y Garrido Cuenca, N. (2010). El régimen de aprovechamiento de la energía eólica en Castilla-La Mancha. *Revista Medio Ambiente y Derecho*, 21.
- Estoa Pérez, A. (2011). Descoordinación de competencias en materia de energías renovables. *Revista General de Derecho Administrativo*, 27.
- Galera Rodrigo, S. (2018). La planificación de la UE en materia de clima y energía: La *patrimonialización* de la competencia como barrera a su adecuada recepción en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, 264-298.
- Gallego Córcoles, I. (2021). *Comunidades de energía y transición energética*. Cizur Menor: Aranzadi.

- González Ríos, I. (2021). *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Martín Alonso, G. (2010). De nuevo sobre la distribución de competencias en materia de energías renovables: aspectos generales y ámbitos problemáticos. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, 11, 294-351.
- Mora Ruiz, M. (2014). Las regulaciones autonómicas de las energías renovables. En J. F. Alenza García (dir.). *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 97-132). Cizur Menor: Aranzadi.
- Ortiz García, M. (2017). El autoconsumo de electricidad en España y su (primera) ordenación jurídica. Un avance (lento) hacia el imparable cambio de modelo energético. En I. Revuelta Pérez (dir.). *La regulación de las energías renovables a la luz del derecho de la Unión Europea* (pp. 453-532). Cizur Menor: Aranzadi.
- Ruiz Olmo, I. (2021). *La regulación de las energías renovables: la electricidad fotovoltaica*. Madrid: Tecnos.
- Valencia Martín, G. (2020). Los marcos autonómicos precursores en materia de cambio climático y transición energética. En G. Valencia Martín y J. Rosa Moreno (dirs.). *La transformación renovable del modelo energético* (pp. 97-190). Cizur Menor: Aranzadi.