

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE TITULARIDAD Y GESTIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA

*Estudios y proyectos de la Amep
para los municipios*

Redactado por Samsó con la colaboración de la Amep el
diciembre de 2024, en base al estudio jurídico encargado a
Schlaich Daus, SLP, de marzo de 2023

Índice

1. LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS Y ENTIDADES PARA LA ENERGÍA PÚBLICA. Pág. 4

2. UN DIAGNÓSTICO INICIAL. Pág. 6

1.a. La el carácter público de la red en Europa. **Pág. 7**

1.b. Competencia, es mejor economía. **Pág. 10**

3. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN NORMATIVA. Pág. 14

2.a. Minimum minimorum. **Pág. 14**

2.b. Como mínimo, competencia. **Pág. 18**

2.c. Una vía intermedia para avanzar y trasponer. El papel de las comunidades energéticas en la distribución. **Pág. 19**

2.d. La homologación con Europa. El carácter público de la red. **Pág. 24**

1. LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS Y ENTIDADES PARA LA ENERGÍA PÚBLICA

La Amep tiene como objetivo impulsar la titularidad, la propiedad y la gestión pública de las redes de distribución de energía eléctrica. Desarrolla acciones para promover una transición energética hacia un modelo energético que sea justo, democrático y sostenible, y apoyamos a las entidades y municipios que tengan estos mismos intereses.

La iniciativa de crear una asociación por la energía pública surge por los problemas en el suministro eléctrico en pueblos y ciudades de todo el territorio, que sufren cortes y falta de inversión en la red de distribución. Rápidamente captó el interés de otros y a finales del año 2019 un grupo de municipios y entidades comienzan a trabajar en una propuesta de estatutos y de acto fundacional. El 23 de febrero de 2021, 74 municipios y 4 entidades del país se reunieron en Terrassa para constituir la Amep, municipios y entidades muy diversas, desde los más pequeños hasta los más poblados, incluyendo las cuatro capitales y otros muchos pueblos y ciudades.

Actualmente la Amep cuenta ya con 119 asociados, 114 municipios, 3 entidades y la Diputación de Girona, que conforman una representación muy transversal por todo el territorio catalán. En conjunto, los municipios asociados reúnen a una población de unos 3,5 millones de personas.

La reivindicación de la titularidad y gestión pública de la red de distribución eléctrica es sin duda muy ambiciosa, y para alcanzar los objetivos antes mencionados, la Amep debe poner de manifiesto los problemas y contradicciones de la actual situación de propiedad y gestión de la red de distribución eléctrica y demostrar con acciones reales, útiles y viables que en el mientras tanto, es posible cambiar y mejorar algunos aspectos del funcionamiento de la red.

Como la transparencia en la información, la participación en la planificación de las inversiones, el control y la mejora de la calidad del servicio, la eliminación de las barreras administrativas y técnicas que imponen las distribuidoras, la modificación de la regulación y la normativa, construyendo así una base sólida y creíble por la futura titularidad pública de esta infraestructura clave para el desarrollo del país y el bienestar de la ciudadanía.

Después de 3 años y medio de la constitución la asociación está debidamente registrada y legalizada, y dispone de una organización basada en soportes externos, herramientas y personal propio, adecuada para desarrollar sus objetivos. La asociación comienza a recoger los frutos del trabajo realizado en los últimos años en alianzas y en generación de conocimiento sobre la red

de distribución, como las propuestas de cambios en el marco jurídico presentadas a la CNMC sobre el sistema de retribución de las distribuidoras, para acelerar la conexión de los autoconsumos, o las presentadas al Miteco sobre el RD 224 de autoconsumo.

La propuesta que recoge este documento, de cambios en el marco jurídico de la titularidad de la red de distribución de electricidad, es una muestra más de la capacidad de trabajo alcanzada y un paso importante en el impulso de los objetivos de la Amep. Es también el inicio de un proceso que incluirá diferentes acciones a desarrollar en los próximos meses, tanto comunicativas para generar conocimiento y debate público sobre esta cuestión, como de proposición política a las instituciones que tienen la responsabilidad de legislar y regular esta materia.

Amep pide al conjunto de municipios, entidades e instituciones del país a sumarse a esta propuesta, a difundirla y a trabajar para su implementación.

2. UN DIAGNÓSTICO INICIAL

En el estado español el suministro de energía eléctrica está reconocido como un servicio de interés económico general (SIEG). Esta consideración implica una especial protección al consumidor, ya que los SIEG se prestan con la función principal de mantener la calidad de vida de los ciudadanos, así como de fomentar la cohesión social y territorial¹.

En este servicio de interés económico general, las redes eléctricas son activos estratégicos, que deben garantizar la prestación de este servicio.

Se considera que el ámbito energético es uno de los doce sectores estratégicos² que deben protegerse. La electricidad es un recurso muy valioso en una sociedad cada vez más dependiente de complejos sistemas de infraestructuras que posibilitan el buen funcionamiento de los servicios esenciales y de la economía, y el bienestar de la ciudadanía³.

En nuestro ordenamiento jurídico, el suministro de energía eléctrica está reconocido como un **servicio de interés económico general (SIEG)**. Esta consideración implica una especial protección para el consumidor, ya que los SIEG tienen como principal función mantener la calidad de vida de los ciudadanos, así como fomentar la cohesión social y territorial.

Aunque ni la Constitución española ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña contemplan explícitamente el derecho al acceso a la energía eléctrica, existen iniciativas supranacionales que lo reconocen. Estas iniciativas afirman que el acceso a servicios energéticos modernos y asequibles es esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional. En este sentido, la **Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes (DUDHE) establece el derecho a vivir en condiciones de dignidad, dentro del cual se incluye el derecho a disponer de energía.**

En la práctica la especial protección del consumidor no siempre se produce. La concentración del poder energético y eléctrico en muy pocas manos, a partir de la concentración de pocas empresas en el control de la distribución, acaba siendo un laste en el buen funcionamiento de la

¹ Así se establece en el Preámbulo de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), que dispone que el suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general, ya que la actividad económica y humana no puede entenderse hoy en día sin su existencia. Esta consideración también se refleja en el artículo 2.2 de la LSE.

² Sector estratégico: cada una de las áreas diferenciadas dentro de la actividad laboral, económica y productiva, que proporciona un servicio esencial o que garantiza el ejercicio de la autoridad del Estado o de la seguridad del país. Su categorización se determina en el anexo de la misma ley. (Art. 2.b de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.)

³ Servicio esencial: el servicio necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas. (Art. 2.a de la Ley 8/2011).

economía, produciéndose de forma frecuente una alteración del marco de competencia que debería corregirse.

Redes eléctricas son poder

El servicio en estas infraestructuras puede provocar problemas de seguridad que pueden afectar a servicios básicos, a empresas y a gran parte de la población. Por otro lado, las redes eléctricas proporcionan una gran cantidad de información sensible, datos sobre los consumidores y puntos débiles del sistema, lo que hace que sean consideradas infraestructuras críticas.

1.a. El carácter público de la red en Europa⁴

Si hacemos un repaso de las diferentes realidades a nivel europeo, podemos observar como en la mayoría de países de nuestro entorno la norma es el carácter público en la titularidad de la red, y en la mayoría de casos una clara diferenciación entre el titular y el gestor de la red.

Irlanda

La empresa pública Electricity Supply Board (ESB) es la responsable de la gestión, el mantenimiento y el desarrollo de la red de distribución eléctrica en Irlanda. Es también propietaria de la red de distribución en virtud de una licencia de Distribution Asset Owner (DAO) otorgada al 2009 por la Commission for Energy Regulation, que actualmente recibe la denominación de Commission for Regulation of Utilities (CRU). Conviene resaltar que ESB está participada en un 95% por el gobierno de Irlanda, y en el restante 5% por los trabajadores. ESB es la responsable de la gestión, el mantenimiento y el desarrollo de la red de distribución de electricidad.

La CRU es el regulador independiente de la energía y el agua en Irlanda. Al amparo de la Electricity Regulation Act, 1999 (ERA), la CRU tiene competencia para otorgar licencias para la generación y suministro de electricidad.

En Irlanda hay una separación entre la titularidad y la gestión de la red de distribución. Así, se diferencian dos licencias, si bien la ESB no es solo la gestora sino también la propietaria de la red de distribución en virtud de una licencia de Distribution Asset Owner (DAO) otorgada al 2009 por CRU.

⁴ Este capítulo contiene información del estudioinforme encargado por AmepMEP “Propostes per a una xarxa pública de distribució d'electricitat a Espanya. 1. Estudi de dret comparat: les xarxes de distribució d'electricitat públiques a la Unió Europea” a Schlaich Dauss, SLP. Març 2023.

Dinamarca

La red de distribución danesa es de ámbito municipal. Las distribuidoras que gestionan la red son mayoritariamente propiedad, o bien de los consumidores o bien de los municipios, donde se encuentra la red.

La Danish Utility Regulator es la autoridad encargada para supervisar y regular las actividades que realizan las distribuidoras.

Las distribuidoras danesas son monopolios naturales en las áreas donde operan. Tienen la peculiaridad de ser emprendidas y propiedad de los consumidores. La normativa sectorial danesa recoge la obligación de las distribuidoras danesas de establecer un mecanismo de representación de los consumidores de su área de suministro y en la dirección de la empresa.

Francia

La red de distribución eléctrica es propiedad de los municipios, de las entidades de cooperación intermunicipal y de los departamentos. Estos son los responsables de organizar los servicios públicos asociados y encomiendan, en la mayoría de los casos, a Enedis la gestión de la red, a través de más de 365 contratos de concesión.

Enedis es una filial 100% de Électricité de France (EDF), sociedad mercantil vinculada al sector eléctrico. La normativa francesa y los estatutos societarios de EDF determinan que el 70% del capital y los derechos de voto tienen que pertenecer al Estado Francés.

En Francia se distingue claramente la titularidad de la gestión de la red de distribución. Como se apuntaba anteriormente, la red es propiedad de los municipios, las entidades de cooperación intermunicipal y los departamentos, que son conocidos como organismos organizadores de la distribución de energía o Autorité Organisatrice de la Distribution (AOD), a efectos del artículo L.2224-31 del CGCT.

Las distribuidoras de la red francesa prestan su servicio bajo un régimen de concesión pública recogido por la Ley N.º 2000-108 de 10 de febrero de 2000, relativa a la modernización y desarrollo del servicio público de electricidad. Las autoridades locales pueden licitar las concesiones correspondientes a su ámbito territorial en virtud del artículo L2224-33 del Código general de autoridades locales y regionales (CGCT).

Las autoridades locales ejercen el control sobre el adecuado servicio y estado de las redes públicas de distribución, puesto que son las propietarias de la infraestructura que forma la red de

distribución en su ámbito territorial y las entidades que otorgan los contratos de concesión a los operadores de la red.

Países Bajos

La red de distribución eléctrica de los Países Bajos es propiedad pública, así viene determinado por el artículo 93.2 de la Ley de Electricidad de 1998 (Ley E):

“93.2. La propiedad de una red o los derechos sobre una red corresponderán directa o indirectamente al Estado, a sus provincias, a los municipios u otros organismos públicos.”

“93.3. Las acciones de un operador de red son propiedad directa o indirecta del Estado, las provincias, los municipios u otros organismos públicos.”

La Ley prohíbe la posibilidad de privatizar las empresas que gestionan la red de distribución (la gestión) pero también prohíbe la transmisión de la propiedad de la red a manos privadas (la titularidad).

Portugal

Conforme a la ley del sector eléctrica portuguesa, el Decreto-Lei nº15/2022 (DL 15/2022), la actividad de distribución de electricidad en Portugal se lleva a cabo mediante un régimen de concesión pública. En consecuencia, a pesar de que la gestión de la red la realicen empresas concesionarias eminentemente privadas, la titularidad permanece a la administración pública.

Al amparo del artículo 7 del DL 15/2022 se diferencian las actividades del sector eléctrico (producción, transporte, distribución y comercialización), y se determina que la actividad de gestión técnica de las redes de transporte y distribución se ejerce en régimen de concesión de servicio público.

La gestión de las redes de distribución en baja tensión (BT) se encomienda a los “concesionarios”. La actividad se ejerce en régimen de explotación directa o mediante un contrato de concesión, en régimen de servicio público. El otorgamiento de las concesiones es competencia del municipios o mancomunidades vía concurso público, y el plazo de estas concesiones no puede exceder de 20 años. Por lo tanto, la actividad de distribución de electricidad en BT es un derecho exclusivo de los municipios, que históricamente han optado para conceder su gestión a operadores privados.

Alemania

La normativa alemana no limita la gestión de la red de distribución a los entes públicos, sino que podrán administrarla tanto empresas públicas como privadas, siempre que se les conceda la correspondiente aprobación. Hoy en día, hay 866 operadores de la red de distribución alemana registrados al Bundesnetzagentur (BNetzA), la autoridad reguladora de las redes de transporte y distribución. Unos 800 operadores de red de distribución tienen menos de 100.000 clientes. A la práctica encontramos operadores de red de distribución que son empresas con capital privado, y otros donde su capital está en manos públicas.

La figura de operador de la red de distribución, definida en el artículo 3.3 EnWG, se encarga del mantenimiento y administración de las infraestructuras. De este modo, a los operadores de red se les otorga una concesión para llevar a cabo la actividad de distribución de electricidad, pero la propiedad permanece en el Estado. La mayoría de operadores de red de distribución son empresas verticalmente integradas que operan como empresas de servicios públicos municipales. No hay ninguna norma que circunscriba la actividad de distribución al ámbito municipal, pudiendo las empresas operar también redes supramunicipales. Sin embargo, por motivos históricos y políticos, en Alemania hay un gran número de operadores de redes de distribución de media y baja tensión en manos de entidades públicas locales.

De todos estos ejemplos podemos concluir:

1. **La necesidad de diferenciar entre la titularidad y la gestión de la red de distribución de electricidad, algo que no hace nuestro marco normativo.**
2. **La titularidad de la red en Europa es pública, a menudo reconociéndose la titularidad municipal de la misma.**

1.b. Competencia, es mejor economía

El objetivo más básico, aunque no el principal (este sería la titularidad pública), es lograr **una mayor transparencia y un mercado más competitivo**, reduciendo las significativas ventajas de las que disponen como parte de un grupo verticalmente integrado⁵.

⁵ Grupo verticalmente integrado: La integración vertical ocurre cuando una empresa que había delegado ciertas actividades termina asumiéndolas mediante el control de otra sociedad que realiza esas funciones. En el caso de la electricidad, una misma sociedad a través de filiales lleva a cabo todas las actividades: produce la electricidad, la distribuye y finalmente la comercializa.

Según el derecho europeo, las empresas que desarrollan **actividades de transporte, distribución u operación del sistema no pueden intervenir en actividades de producción, comercialización** o servicios de recarga energética. Se trata de proteger a los consumidores de las consecuencias que provocaría la extensión de los efectos del monopolio natural; por eso un primer paso sería establecer la necesidad y el requisito de una separación (efectiva) de actividades.⁶

La **única excepción a esta regla se da en el caso de las comunidades energéticas, ya sean Comunidades de Energías Renovables (CER) o Comunidades Ciudadanas de Energía (CCE)**, a las que se reconoce explícitamente la facultad de intervenir en todas estas actividades.

En el estado español las cuatro grandes empresas del sector de la distribución controlan gran parte de las redes de distribución; de los 29,5 millones de puntos de suministro que hay, 26,3 millones son propiedad de éstas grandes empresas. Así, de esa posición de dominio derivan diferentes denuncias por competencia ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), afectando a modelos vinculados tanto a la generación, al autoconsumo o a otros aspectos.

La liberalización impulsada ha permitido reducir la monopolización regional en la generación i y la comercialización, pero es evidente que la inexistencia de mercado posible en el sector de la distribución, y el hecho que se traten de un monopolio natural, hace imperativo el carácter neutro del titular y del gestor de la red de distribución.

El futuro de la economía, en manos de la distribución

Hoy, el principal factor de modernización de nuestra economía está en la electrificación de la misma, ya que permite la des-carbonización, la autonomía energética y mejorar la competitividad empresarial. Para ello es clave la red de distribución, jugando ésta un papel estratégico. Por razones técnicas es obvio que dentro de la actividad de distribución eléctrica la competencia no es posible, y por ello es imprescindible trazar una estrategia que garantice que eso no suponga una barrera para la competencia en la comercialización de energía y nos homologue con la mayoría de nuestros países vecinos.

Por otro lado, la titularidad privada de la red de distribución es actualmente el principal talón de Aquiles para la transición energética decidida y participada que las directivas europeas encomiendan a los estados miembros.

⁶ El 31 de diciembre del año 2000, se empezó a aplicar la exigencia legal de separar las actividades reguladas de las ejercidas en régimen de competencia, en especial se regula la separación funcional cuando dentro de un mismo grupo empresarial se desarrollen los dos tipos de actividades. (Arte.14 Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico). Actualmente, el artículo 12 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, desarrolla la separación de actividades de una manera más amplia.

Tanto en la generación, la comercialización, como también en los nuevos servicios como el autoconsumo, la agregación y la flexibilidad, el riesgo de la colisión de intereses con quien ostenta la titularidad y la gestión de la red de distribución, es un lastre para garantizar que estas actividades y dichos mercados se desarrollen en un marco efectivo de competencia.

Titularidad pública o comunitaria, mejor competencia, retorno a la economía y a su gente

La titularidad pública, de carácter comunitario o liderazgo cooperativo o comunitario, acercaría los beneficios de explotación al consumidor.

La estructura empresarial que ostenta la propiedad de la distribución en el estado español está altamente concentrada. Aunque actualmente existen decenas de compañías que operan como distribuidoras, cuatro grandes empresas se llevan el 90% de la retribución.

3. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN NORMATIVA

Las siguientes propuestas de modificación normativa se centran tanto en reformas de rango legal como de rango reglamentario.

Las propuestas aquí presentadas no necesitan de una modificación constitucional, tratándose de cambios normativos que no precisan dicho rango.

Las propuestas se dividen en cuatro bloques:

- ✓ **El *mínimum minimorum*:**
Medidas con el objeto de garantizar que no se produzca un enriquecimiento injusto por parte de las distribuidoras.
- ✓ **La necesidad de competencia:**
Medidas para garantizar una competencia real entre actores, evitando de facto, el ejercicio de la posición de dominio.
- ✓ **El papel de las comunidades energéticas⁷ en la distribución:**
Medidas para garantizar que las comunidades energéticas estas tengan un rol en la actividad de distribución, tal como se recoge en la directiva europea del mercado interior de la electricidad.
- ✓ **La homologación con Europa:**
Medidas para incorporar a los municipios y comunidades autónomas en la titularidad y la gestión de las redes de distribución, abriendo el carácter público de la red.

2.a. *Minimum minimorum*

La propuesta de mínimo de los mínimos debe garantizar que no se produzca enriquecimiento injusto de ningún actor en el funcionamiento del sistema eléctrico.

Actualmente, en los procesos de transformación urbanística se fijan una serie de cargas al promotor, sea público o privado, que acaba suponiendo un equilibrio en el desarrollo de zonas verdes, número de viviendas protegidas u otros elementos, y un equilibrio entre las cargas,

⁷ En la transposición de la Directiva UE 2019/944 cabe analizar si la actividad de distribución puede quedar abierta también a las Comunidades de Energía Renovable, o restringida a las Comunidades Ciudadanas de Energía.

como la cesión de terrenos y los costes de urbanización, y los beneficios del aprovechamiento urbanístico.

Así, las inversiones en la nueva red de distribución incluidas en las obras de urbanización, se sitúan en un balance del desarrollo urbanístico.

A su vez, el diseño y las características de dicha red, pueden significar un modelo que ponga más acento en la electrificación, y dar pie a la operación de dicho sector en mercados locales de energía, mercados de flexibilidad, agregación, etc. Las características de la red de distribución será por tanto un elemento clave en los compromisos ambientales y de des-carbonización del municipio.

Es por tanto lógico crear los mecanismos para que , el municipio tenga la potestad de poder ser titular y gestor de la red de distribución, y que en todos los casos, sea compensado por parte de la distribuidora por esos activos que se incorporan en la distribuidora “*gratia et amore*”, pero que en cambio suponen una carga en el desarrollo urbanístico.

Por último, en el presente redactado de la propuesta de modificación normativa, se introducen elementos, a la hora de asignar la red a una distribuidora u otra, que también deben ser tenidos en cuenta, como competencia, mejores rangos de servicio en lectura de contadores, legalización de auto-consumos, mercados de flexibilidad y agregación. De esta manera se incentiva una buena praxis por parte de la distribuidora.

El artículo 39.3 de la LSE reza: *“Todas las instalaciones destinadas a más de un consumidor tendrán la consideración de red de distribución y **deberán ser cedidas a la empresa distribuidora de la zona**, la cual responderá de la seguridad y calidad del suministro. Dicha infraestructura quedará abierta al uso de terceros.”*

De esta manera, en procesos de transformación urbanística, entre las cargas que se establecen al promotor, están las inversiones en redes de distribución eléctrica. Cuando en la práctica, están son posteriormente cedidas a las empresas distribuidoras, para su explotación, y su posterior retribución por la utilización de la misma, existiendo derivadas de ingresos en favor de estas empresas distribuidoras.

En el redactado del mismo artículo 39.3 se explica que *“Cuando existan varios distribuidores en la zona a los cuales pudieran ser cedidas las instalaciones construidas por un promotor, la administración pública competente sobre la autorización de dichas redes determinará a cuál de dichos distribuidores deberán ser cedidas, con carácter previo a su ejecución, siguiendo criterios de mínimo coste para el conjunto del sistema y aquellos que establezca*

reglamentariamente la administración general del estado. Dicha infraestructura quedará abierta al uso de terceros.”

Así, se reitera la necesidad de cesión a una distribuidora, aduciendo el menor coste para el sistema, y no así la necesidad de competencia en el sector o proximidad en el servicio. Es a tenor de estas consideraciones que se propone la siguiente modificación en la redacción:

Art. 39.3. LSE modificado:

“Todas las instalaciones destinadas a más de un consumidor tendrán la consideración de red de distribución.

Cuando la nueva red suministre a más de 500 CUP o tenga más de 5MW de potencia contratada, la titularidad de la red corresponderá al municipio, pudiendo realizar la gestión y desarrollo de la red de forma directa o en régimen de concesión.

Cuando la nueva red suministre a menos de 500 CUPS, deberán ser cedidas a la empresa distribuidora de la zona, la cual responderá de la seguridad y calidad del suministro. Dicha infraestructura quedará abierta al uso de terceros.

*Cuando existan varios distribuidores en la zona a los cuales pudieran ser cedidas las instalaciones construidas por un promotor, la administración pública competente sobre la autorización de dichas redes determinará a cuál de dichos distribuidores deberán ser cedidas, con carácter previo a su ejecución, siguiendo criterios de mínimo coste para el conjunto del sistema, **competencia, evitar la posición de dominio, mejores rangos de servicio en lectura de contadores, legalización de auto-consumo, mercados de flexibilidad y agregación**, y aquellos que establezca reglamentariamente la administración general del estado. Dicha infraestructura quedará abierta al uso de terceros.*

La distribuidora deberá ceder el 50% de los beneficios de explotación de las infraestructuras cedidas, de conformidad con el último párrafo, al municipio donde se ubiquen.

*Cuando en una nueva área a electrificar existan varios distribuidores que deseen realizar el desarrollo de la misma, **y siempre que se trate de una red que suministre a menos de 500 CUPS o 5MWP**, la administración pública competente bajo el criterio de red única, **competencia, evitar la posición de dominio, mejores rangos de servicio en lectura de contadores, legalización de auto-consumo, mercados de flexibilidad y agregación**, y aquellos que establezca reglamentariamente la administración general del estado, y considerando el carácter de monopolio natural de la actividad y con el objetivo de generar el*

menor coste de retribución para el conjunto del sistema, **la competencia y el no abuso de la posición de dominio**, determinará con carácter previo a la ejecución de las instalaciones, cuál de las empresas distribuidoras deberá acometer el desarrollo. **En cualquier caso, la autoridad competente tendrá la facultad de encargar al municipio el desarrollo del proyecto para que este sea quien gestione directa o indirectamente la red.**”

Art. 38. LSE modificado:

Para que la modificación del artículo 39.3. de la LSE se pueda aplicar se propone añadir el siguiente redactado en el artículo 38 de la LSE.

“Los municipios podrán ostentar la titularidad y ser gestores, directa o indirectamente, de las redes de distribución que operan a su ámbito territorial, pudiendo concesionar dicho servicio.

Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán realizar funciones de coordinación de la actividad que desarrollen los diferentes gestores, **pudiendo ser los titulares cuando así lo considere el municipio.**”

Art. 6.e. LSE modificado:

Con el fin de conceder a los municipios y comunidades autónomas el derecho a gestionar redes de distribución en su zona de operaciones y definir los procedimientos correspondientes, es necesario modificar también el artículo 6 de la LSE.

“e) Los distribuidores, que son aquellas sociedades mercantiles **públicas y privadas, administraciones públicas, Comunidades Energéticas o** sociedades cooperativas de consumidores y usuarios, que tienen la función de distribuir energía eléctrica, así como construir, mantener y operar las instalaciones de distribución destinadas a situar la energía en los puntos de consumo y todas aquellas funciones que se recogen en el artículo 40.”

Art. 25. LRBRL modificado:

También se requiere adecuar la ley de **bases de régimen local**. Se propone modificar el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, a las siguientes materias:

(...)

p) En energía, y en suministro de energía eléctrica mediante las comunidades energéticas y también mediante la gestión de la red de distribución.”

2.b. Como mínimo, competencia

La siguiente propuesta busca que se garantice como mínimo la competencia. Así, cuando en un territorio haya un actor que opere en distribución, este deberá desprenderse de sus activos en dicho territorio en comercialización o generación, o bien desprenderse de los activos de distribución. De esta manera, se garantiza de forma efectiva, y no nominal, que no se ejerce la posición de dominio.

Para ello se propone la modificación del artículo 12 de la LSE⁸. Se trata pues de garantizar la competencia, en términos liberales, haciendo que la no efectiva separación de actividades no suponga un lastre para la economía, en el ejercicio de determinadas posiciones de dominio.

En otros contextos geográficos, y siempre en el ámbito de la UE, ello ha supuesto que aquellas sociedades, verticalmente integradas se han desprendido de parte de sus activos, para garantizar de forma efectiva la competencia.

Si bien consideramos que la opción que nos homologaría a las mejores praxis europeas sería la de la titularidad pública de la red de distribución, esta propuesta de modificación normativa es una opción que, como mínimo, establece los mecanismos de garantía de la competencia.

Art. 12. LSE modificado:

“Separación de actividades.

⁸ En los Países Bajos la legislación obliga a los grupos de empresas energéticas a separar las actividades, solo puedes ser o distribuidora o comercializadora, no son actividades compatibles dentro del grupo: Ley de electricidad neerlandesa: Elektriciteitswet 1998.

1. Las sociedades mercantiles⁹ (que desarrollen alguna o algunas de las actividades de transporte, distribución y operación del sistema a que se refiere el apartado 2 del artículo 8 tendrán que tener como objeto social exclusivo el desarrollo de las mismas sin que puedan, por lo tanto, realizar actividades de producción, de comercialización o de servicios de recarga energética, ni tomar participaciones en empresas que realicen estas actividades.

2. Un grupo empresarial no podrá desarrollar actividades incompatibles de acuerdo con la ley, a pesar de que sean ejercidas por sociedades diferentes pertenecientes al mismo grupo.

3. Las obligaciones establecidas en los apartados 1 y 2 del presente artículo no se aplicaran en el caso de las sociedades mercantiles que desarrollen alguna o algunas de las actividades de transporte, distribución y operación del sistema a que se refiere el apartado 2 del artículo 8, cuando estas tengan menos de 100.000 clientes conectados“

Este punto se incorpora, ya que la separación de actividades se fundamenta en un criterio de competencia, entendiéndose que esta no queda alterado cuando hablamos de modelos más locales.

Se suprime el resto de la literalidad del artículo 12.

2.c Una vía intermedia para avanzar y trasponer. El papel de las comunidades energéticas en la distribución

El artículo 16.4 de la Directiva UE 2019/944 establece que:

“Los estados miembros podrán decidir la concesión a las comunidades ciudadanas de energía del derecho a gestionar redes de distribución en su zona de operaciones y definir los procedimientos correspondientes, sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo IV y de otras normas y reglamentaciones aplicables a los gestores de redes de distribución.

⁹ En el caso que se incorporen las modificaciones propuestas en los apartados 2.a, 2.c y 2.d, será necesario incorporar también a la mercantiles públicas y las administraciones públicas en general, y lo mismo en el artículo 6.e de la LSE.

De concedirse tal derecho, los estados miembros velarán por que las comunidades ciudadanas de energía:

- a) Tengan derecho a celebrar un acuerdo sobre la gestión de su red con el gestor de la red de distribución o el gestor de la red de transporte correspondiente al que esté conectada su red.*
- b) Estén sujetas a tarifas de acceso a la red adecuadas en los puntos de conexión entre su red y la red de distribución externa a la comunidad ciudadana de energía; y a que en esas tarifas de acceso a la red se contabilicen por separado la electricidad introducida en la red de distribución y la electricidad consumida procedente de la red de distribución fuera de la comunidad ciudadana de energía, de conformidad con el artículo 59, apartado 9.*
- c) No discriminen ni perjudiquen a los clientes que sigan conectados a la red de distribución.”*

Con el fin de conceder a las comunidades energéticas este derecho a gestionar redes de distribución en su zona de operaciones y definir los procedimientos correspondientes, se proponen las siguientes modificaciones normativas que homologan las comunidades energéticas a las distribuidoras, en algunos aspectos. Se asume el término Comunidad Energética, homologando el papel de Comunidades de Energías Renovables y Comunidades Ciudadanas de Energía, ya que si bien, el reconocimiento del papel en la distribución se atribuye a las CCE en la directiva, la homologación de una figura y otra (CER y CCE) en el marco normativo español aconsejan dar dicha potestad a ambas figuras.

Art. 6.e. LSE modificado:

*“e) Los distribuidores, que son aquellas sociedades mercantiles¹⁰ y **comunidades energéticas** o sociedades cooperativas de consumidores y usuarios, que tienen la función de distribuir energía eléctrica, así como construir, mantener y operar las instalaciones de distribución destinadas a situar la energía en los puntos de consumo y todas aquellas funciones que se recogen en el artículo 40.”*

Art. 39. LSE modificado:

Se incorporan dos nuevos párrafos.

“1. Las Comunidades Ciudadanas de Energía tendrán derecho a adquirir o arrendar redes de distribución y gestionarlas autónomamente. Para ello, tendrán derecho a

¹⁰ En el caso que se incorporen las modificaciones propuestas en los apartados 2.a, 2.b y 2.d, la modificación del artículo 6.e de la LSE deberá incorporar también a la mercantiles públicas y las administraciones públicas en general.

celebrar un acuerdo sobre la gestión de su red con el gestor de la red de distribución o el gestor de la red de transporte correspondiente al que esté conectada su red, pactando una compensación justa por ello. Esta compensación se basará en el valor residual contable auditado de los activos implicados del ejercicio anterior al del momento de la petición.

2. Cuando una Comunidad Ciudadana de Energía garantice un nivel de competencias técnico y económicamente que se certifiquen adecuados a la responsabilidad que se asume de la gestión de las redes y cuando el alcance el 60% de los cups o de la energía suministrada en su ámbito de actuación, siempre y cuando el alcance sea superior a los 10.000 puntos de suministro, se establecerá un mecanismo para que la CCE pueda ejercer el derecho de ser titular y gestionar la red de distribución en dicho territorio. La Administración Pública competente determinará los mecanismos para el cambio de titularidad y gestión a favor de la comunidad energética de la red de distribución.”

Art. 36. RD 1955/2000¹¹ modificado:

*“2. La actividad de distribución será llevada a cabo por los distribuidores o por **comunidades energéticas (CER y CCE)** que tienen por objeto distribuir energía eléctrica, así como construir, operar y mantener las instalaciones de distribución y vender energía eléctrica a tarifa, en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.”*

Art. 37.bis. RD 1955/2000 nuevo:

Con el objeto de dar cumplimiento al nuevo redactado del artículo 39 de la LSE en que se habilita a la Comunidad Energética ser titular y gestor de la red de distribución se propone el redactado de un nuevo artículo 37 bis en Real Decreto 1955/2000¹².

“1. El ejercicio del derecho a adquirir o arrendar redes de distribución y gestionarlas autónomamente por parte de las Comunidades Energéticas.

Para ello, tendrán derecho a celebrar un acuerdo sobre la gestión de su red con el gestor de la red de distribución o el gestor de la red de transporte correspondiente al que esté conectada su red, pactando una compensación justa por ello.

11 Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

12 Esta redacción se inspira en el modelo propuesto y aprobado en la Ley 17/2013, en su Disposición Transitoria 2a.

Esta compensación se basará en el valor residual contable auditado de los activos implicados del ejercicio anterior al del momento de la petición.

Las Comunidades Energéticas estarán sujetas a tarifas de acceso a la red adecuadas en los puntos de conexión entre su red y la red de distribución externa a la comunidad ciudadana de energía; y a que en esas tarifas de acceso a la red se contabilicen por separado la electricidad introducida en la red de distribución y la electricidad consumida procedente de la red de distribución fuera de la comunidad ciudadana de energía, respetando la transparencia en el mercado.

En este sentido serán de aplicación únicamente el término de potencia de los peajes de acceso a la red, y el término de energía únicamente para la electricidad no auto-consumida que provenga de la red en balance mensual.

La autoridad reguladora será la autoridad competente en materia de energía de cada comunidad autónoma para comunidades que accedan a la red de distribución y que la totalidad de sus socios sean de la misma comunidad autónoma. Para el resto de las CCE, la autoridad competente será la Dirección General de Política Energética.

2. Cuando una Comunidad Energética alcance el 60% de los cups o de la energía suministrada en su ámbito de actuación, siempre y cuando el alcance sea superior a los 10.000 puntos de suministro, se establecerán un mecanismo para que la Comunidad Energética puedan ejercer el derecho de gestionar la red de distribución en dicho territorio.

3. La administración competente de la autorización administrativa de las instalaciones de distribución deberá emitir en el plazo de 30 días desde la petición expresa por parte de la comunidad ciudadana de energía para la gestión de la red de distribución, de manera consecutiva y obligada, la correspondiente concesión en el ámbito territorial que incluya todos los partícipes de la Comunidad Energética, de acuerdo con el apartado b) del artículo 37 del RD 1955/2000.

4. El precio de compraventa de la instalación será acordado entre las partes y estará basado en los costes en que efectivamente se hubiera incurrido por el transmitente hasta la fecha de la referida resolución del Director General de Política Energética y Minas que determine la ejecución del aval y la imposibilidad de percepción del régimen económico.

Se fijará un mecanismo de garantía por parte de la CNMC, que establecerá un precio y la obligación de cesión por parte de la distribuidora a favor de la CCE, para cuando no haya acuerdo.

5. Al objeto de garantizar dicha cesión se faculta a la ministra de Transición Energética y Reto Demográfico la posibilidad de dictar una orden por la que se imponga a la empresa titular la obligación de transmitirla a la CCE.

6. En atención a la naturaleza de las CCE, el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico deberá aprobar la retribución que le corresponda para el ejercicio de su actividad, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 54/1997 y su normativa de desarrollo en función de las instalaciones que tenga autorizadas en cada momento de acuerdo con el apartado c) del artículo 37 del RD 1955/2000.

7. Se entenderá por zona eléctrica de distribución de las CCE el conjunto de instalaciones de distribución pertenecientes a la CCE y cuyo objeto último es permitir el suministro de energía eléctrica a los partícipes de la CCE en las adecuadas condiciones de calidad y seguridad, a los efectos del artículo 39 del RD 1955/2000.”

Se propone la homologación de las comunidades energéticas a las distribuidoras en algunos aspectos, lo que requiere la modificación del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Art. 36. RD 1955/2000 modificado:

“Actividad de distribución.

1. La actividad de distribución es aquella que tiene por objeto principal la transmisión de energía eléctrica desde las redes de transporte hasta los puntos de consumo en las adecuadas condiciones de calidad, así como la venta de energía eléctrica a los consumidores a tarifa o distribuidores que también la adquieran a tarifa.

2. La actividad de distribución será llevada a cabo por los distribuidores que son aquellas sociedades mercantiles, **administraciones o comunidades energéticas** que tienen por objeto distribuir energía eléctrica, así como construir, operar y mantener las instalaciones de distribución y vender energía eléctrica a tarifa, en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

3. También podrán tener la consideración de distribuidores las sociedades cooperativas de consumidores y usuarios en los términos que resulten de la normativa que las regula, siéndoles de aplicación el artículo siguiente.”

Art. 79.3. RD 1955/2000 modificado:

“3. El contrato de suministro es personal, y su titular deberá ser el efectivo usuario de la energía, que no podrá utilizarla en lugar distinto para el que fue contratada, ni cederla, ni venderla a terceros.

Se exceptúan de estas limitaciones las empresas distribuidoras a las que sea de aplicación la disposición transitoria undécima de la Ley 54/1997, a las comunidades de energías renovables, **a las comunidades ciudadanas de energía y** aquellos otros sujetos que lo vinieran realizando con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 54/1997, siempre y cuando estuvieran autorizados por la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Economía.”

2.d. La homologación con Europa: el carácter público de la red¹³.

En primer lugar planteamos lo que es nuestra prioridad: el carácter público de la titularidad red de distribución. Esta es al fin y al cabo una propuesta para homologarnos con las mejores prácticas de la UE, dando un nuevo rol a los entes locales.

De hecho, el paquete de invierno de la UE, ya ha venido incorporando un rol más protagonista del mundo local y la centralidad de las comunidades energéticas. En esta propuesta se declara por un lado el carácter público de la red, y por otro lado se diferencia entre la titularidad de la red y la gestión de la misma.

Se proponen las siguientes modificaciones normativas:

Art. 2. LSE modificado:

“Régimen de las actividades.

¹³ Este capítulo contiene parte de la propuesta del estudioinforme encargado por AmepMEP “ a Propostes per a una xarxa pública de distribució d'electricitat a Espanya 3. Modificacions normatives necessàries per la titularitat pública de la xarxa de distribució d'electricitat” a Schlaich Daus, SLP. Març 2023.

1. Se reconoce la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica reguladas en esta ley sin perjuicio de las limitaciones que se puedan establecer para las actividades que tengan carácter de monopolio natural.

Sin perjuicio de su propiedad civil y gestión, atendiendo a su naturaleza de monopolio natural, la titularidad de las redes de distribución y transporte de electricidad es pública.

2. El suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general. **Toda persona tiene derecho al suministro de energía eléctrica continuo, suficiente y con un coste razonable.**”

Art. 38. LSE modificado:

Alternativa 1

“Regulación de la distribución.

1. La actividad de distribución de energía eléctrica es aquella que tiene por objeto la transmisión de energía eléctrica desde las redes de transporte, o en su caso desde otras redes de distribución o desde la generación conectada a la propia red de distribución, hasta los puntos de consumo u otras redes de distribución en las adecuadas condiciones de calidad con el fin último de suministrarla a los consumidores.

La actividad de distribución constituye un servicio público de titularidad municipal. Los municipios serán titulares y gestores de las redes de distribución que operan a su ámbito territorial o podrán concesionar dichos servicios.

Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán realizar funciones de coordinación de la actividad que desarrollen los diferentes gestores, **pudiendo ser el titular o el concesionario de la gestión cuando así lo considere el municipio.**”

Alternativa 2

“Regulación de la distribución.

1. La actividad de distribución de energía eléctrica es aquella que tiene por objeto la transmisión de energía eléctrica desde las redes de transporte, o en su caso desde otras redes de distribución o desde la generación conectada a la propia red de distribución, hasta los

puntos de consumo u otras redes de distribución en las adecuadas condiciones de calidad con el fin último de suministrarla a los consumidores.

La titularidad de la red eléctrica es pública. Los municipios serán titulares de las redes de distribución que operan a su ámbito territorial y podrán concesionar dichos servicios.

Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán realizar funciones de coordinación de la actividad que desarrollen los diferentes gestores, **pudiendo ser los titulares o concesionarios de la gestión cuando así lo considere el municipio.**

Los distribuidores serán los gestores de las redes de distribución de las **zonas de distribución** que operen **durante el periodo en que sean concesionarios de su gestión según el procedimiento previsto en el artículo 38 bis.**

Art 38.bis. LSE nuevo:

“Régimen de concesión.

1. La gestión de las redes de distribución de cada zona eléctrica de distribución será objeto de concesión administrativa según el previsto en el presente artículo.

2. Las concesiones se otorgarán con una duración máxima de 10 años medios un procedimiento de licitación que, al amparo del derecho europeo aplicable favorezca competencia efectiva y se guíe por los objetivos de calidad del servicio, transparencia e integración de las energías renovables en un modelo de generación distribuido.

3. Cuando el concesionario no sea el mismo sujeto que el concesionario anterior, o en su caso que el distribuidor de origen, el concesionario entrante tendrá que compensar económicamente al concesionario anterior, o a su caso que el distribuidor de origen, por las inversiones efectivamente realizadas en la red de distribución durante el periodo de gestión previo que no hubieran sido ya compensadas medios la retribución a la actividad de distribución de acuerdo con la normativa aplicable.

Art. 40 LSE modificado:

En el art. 40 de la LSE se substituirá en todo el artículo “empresas distribuidoras” por “gestores de red” en los siguientes términos:

“Artículo 40. Obligaciones y derechos de **los gestores de red**.

1. **Los gestores de red** tendrán las siguientes obligaciones:”

Articulado LSE modificado:

En el resto del articulado se substituirá “empresas distribuidoras” por “**los gestores de red**”.

Disposición transitoria octava LSE nueva:

“**Octava.**

Las concesiones administrativas por la gestión de las zonas de distribución tendrán que ser licitadas no más tarde del 31 de diciembre de 2026.”

Art 25. LRBRL modificado:

La propuesta de modificación del marco jurídico para la homologación con Europa requiere adecuar la ley de **bases de régimen local**. Se propone modificar el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, a las siguientes materias:

(...)

p) Suministro de energía eléctrica mediante la red de distribución.”

Art 39. RD 1955/2000 modificado:

“Zonas eléctricas de distribución.

1. A los efectos del presente Real Decreto, excepto en aquello que se refiere en las zonas establecidas para la para la determinación de la calidad de servicio zonal, se entenderá por zona eléctrica de distribución el conjunto de instalaciones pertenecientes a un mismo

municipio, consorcio de entes locales o gobierno autonómico, cuando haya concesionado con una misma distribuidora (sea esta empresa, cooperativa. Comunidad energética o empresa pública) y el objeto último de la cual es permitir el suministro de energía eléctrica a los consumidores en las adecuadas condiciones de calidad y seguridad.

*2. El gestor de la red de distribución a cada una de las zonas eléctricas de distribución será la distribuidora que haya concesionado el servicio de gestión en la distribución, sin perjuicio de que puedan llegarse a acuerdos entre distribuidoras o **municipios** para la designación de un único gestor de red de la red de distribución para varias zonas eléctricas de distribución. Estos acuerdos serán puestos en conocimiento de la Administración competente.”*

amep
associació de municipis i entitats
per l'energia pública

amep@amep.cat

<https://amep.cat>