

# PROPOSICIÓN NO DE LEY SOBRE LA TITULARIDAD PÚBLICA DE LA RED DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA Y EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO CONCESIONAL TRANSPARENTE

## DOSIER DE PRENSA

---

### Índice

1. Resumen de la propuesta
2. Propuesta no de ley

## 1. Resumen de la propuesta

### **La electricidad es esencial y la red debe ser de todos, una red eléctrica al servicio del país y bajo control público.**

La red eléctrica de distribución es esencial para la vida cotidiana, la economía y la transición energética. Sin embargo, actualmente está en manos de operadores privados que funcionan en un régimen de monopolio natural, con un control público limitado y posibles conflictos de interés.

Esta situación genera problemas importantes:

- Falta de capacidad para conectar nuevos proyectos energéticos
- Retrasos en la transición ecológica
- Dificultad para nuevas inversiones Industriales
- Escaso control institucional sobre una infraestructura crítica

La propuesta plantea un cambio de modelo:

- La red pasaría a ser de titularidad pública
- La gestión se realizaría mediante concesiones transparentes
- Las comunidades autónomas y los municipios tendrían mayor capacidad de decisión
- Se garantizaría el acceso a los datos y una mejor planificación

Este modelo ya es habitual en muchos países europeos y permite:

- Mejorar el Servicio
- Aumentar la neutralidad del sistema
- Facilitar la transición energética
- Asegurar el control de infraestructuras estratégicas

La transición se realizaría de forma gradual y con garantías para los operadores actuales.

### **Resumen de la Proposición no de ley sobre la titularidad pública de la red de distribución eléctrica y un marco concesional transparente**

#### **Exposición de motivos**

##### **1. Importancia estratégica de la red**

- Infraestructura crítica para:
  - ✓ La economía y la industria
  - ✓ El bienestar de la ciudadanía
  - ✓ La transición energética
  - ✓ La seguridad y la soberanía energética
- Considerada como servicio de interés económico general

## 2. Fundamento jurídico y económico de la propuesta

- Monopolio natural
  - ✓ No puede haber competencia real (una única red)
  - ✓ Requiere una regulación fuerte y la protección del interés general
- Problemas del modelo actual
  - ✓ Basado en autorizaciones, no en concesiones
  - ✓ Sin plazos ni reversión
  - ✓ Sin obligación clara de inversión
  - ✓ Escaso control público
- Déficits identificados
  - ✓ Capacidad de la red insuficiente
    - o 83% de nodos sin capacidad
    - o Solo el 10% de solicitudes aprobadas
    - o Impacto: >60.000 M€ de inversión empresarial en riesgo
  - ✓ Conflictos de interés
    - o La red en manos de empresas integradas (generación + distribución + comercialización)
    - o Posible discriminación a nuevos operadores
  - ✓ Seguridad estatal estratégica
    - o Infraestructura crítica
    - o Necesidad de control público, especialmente en situaciones de crisis
- Propuesta para resolver los problemas del modelo y los déficits identificados
  - ✓ Titularidad pública de la red en un régimen concesional transparente que garantice el control, los planes de inversión y el acceso a los datos de la red

## 3. Gobernanza y descentralización

- Problemas del modelo actual
  - ✓ Redes que son descentralizadas operativamente, pero están concentradas en grandes empresas privadas
  - ✓ No se tienen en cuenta criterios territoriales ni sectoriales en las inversiones y la planificación de la red
  - ✓ Administraciones locales sin control real
- Propuesta: titularidad pública descentralizada con competencias para

- ✓ Las comunidades autónomas
- ✓ Los municipios con capacidad de gestión

• Ventajas

Mejor adaptación al territorio  
Mayor transparencia  
Mejor respuesta a las necesidades locales  
Competencia en la gestión

#### 4. Modelo europeo

- En Europa predomina la titularidad pública de la red

- Ejemplos:

- ✓ Francia → titularidad municipal
- ✓ Alemania → más de 800 operadores locales
- ✓ Países Bajos → propiedad pública total
- ✓ Portugal → concesiones municipales

- La titularidad pública asegura:

- ✓ Mejor control y calidad del servicio
- ✓ Menos cortes de suministro en territorios rurales o barrios metropolitanos
- ✓ Mayor eficiencia en términos sociales, ambientales, territoriales y económicos

#### 5. Transición de un modelo a otro

- No es una expropiación, se propone una transición hacia un sistema concesional que garantice:

- ✓ Continuidad para los operadores actuales
- ✓ Seguridad jurídica
- ✓ Posibilidad de competir en el futuro

#### Propuesta al Congreso de los Diputados

El Congreso insta al Gobierno a:

1. Establecer la titularidad pública de las redes
2. Dotar de competencias para asumirla a las comunidades autónomas y a los municipios
3. Crear un marco concesional transparente
4. Garantizar los planes de inversión vinculantes y el acceso a los datos de la red

## 2. Propuesta no de ley

### **PROPOSICIÓN NO DE LEY SOBRE LA TITULARIDAD PÚBLICA DE LA RED DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA Y EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO CONCESIONAL TRANSPARENTE**

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La red de distribución eléctrica es una infraestructura estratégica esencial para la seguridad nacional, la cohesión territorial, el bienestar, la economía, la transición ecológica y la soberanía energética del Estado. Se trata por lo tanto de una cuestión de interés general, de responsabilidad institucional y de capacidad real del Estado para garantizar un servicio del que dependen la actividad económica, la competitividad industrial, la vida cotidiana de millones de ciudadanos y el futuro de nuestra sociedad. El propio ordenamiento jurídico vigente reconoce este carácter: la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (LSE) califica el suministro eléctrico como servicio de interés económico general. La regulación de su infraestructura debe ser plenamente coherente con esa calificación.

#### **I. Fundamento jurídico y económico de la titularidad pública**

La distribución eléctrica es, por su propia configuración técnica y económica, un monopolio natural: no pueden coexistir en paralelo múltiples redes en un mismo territorio por razones de eficiencia, seguridad y viabilidad. Esta circunstancia exige un tratamiento jurídico singular. Allí donde el mercado no puede operar en condiciones reales de competencia, el Derecho debe reforzar los mecanismos de tutela del interés general, evitar posiciones de dominio perjudiciales para el sistema y garantizar que la gestión de la infraestructura responda a criterios de servicio, calidad, neutralidad y planificación a largo plazo. Un marco concesional riguroso, con obligaciones precisas y competencia en la gestión, es el instrumento que el Derecho prevé para garantizar el interés general en estos supuestos.

La distribución eléctrica en España se desarrolla en régimen de autorización administrativa, no de concesión. Esta distinción no es menor: el operador privado titular de la red no está sujeto a un título habilitante con plazo definido, condiciones de reversión, obligaciones de inversión territorial ni mecanismos de gobernanza y control efectivo por parte de la Administración. Opera sobre infraestructuras construidas en buena parte sobre dominio público y financiadas mediante tarifas reguladas sufragadas por el conjunto de los consumidores, pero sin las obligaciones que en Derecho administrativo corresponden a quien gestiona un bien o servicio de titularidad colectiva.

La distribución eléctrica carece de un plan director de red con prioridades territoriales ni sectoriales vinculantes. A diferencia de la red de transporte —cuya planificación aprueba el Ministerio con carácter vinculante— la planificación de la red de distribución la elaboran las propias distribuidoras, y la CNMC aprueba sus planes de inversión en cuanto a retribución regulada, no en cuanto a las citadas prioridades.

Las consecuencias de esta brecha son cuantificables. El primer déficit es la capacidad de la red: el 83% de los nudos de la red de distribución carecen de capacidad disponible para nuevas conexiones para la generación distribuida o la electrificación, y solo el 10% de las solicitudes son aprobadas. Proyectos de generación renovable, industrialización, fabricación de baterías, hidrógeno, electromovilidad e industria avanzada ven condicionada su implantación por la ausencia de capacidad en la red, con un impacto estimado de más de 60.000 millones de euros en inversiones que evalúan mercados europeos alternativos con mayor certidumbre de acceso.

El segundo déficit es de neutralidad y competencia. Las principales distribuidoras forman parte de grupos empresariales que operan simultáneamente en generación, distribución y comercialización. Esta integración vertical genera conflictos de interés concretos y bien documentados: el distribuidor decide las condiciones técnicas y los plazos de conexión de nuevos generadores, acumula datos de consumo y capacidad de enorme valor competitivo para la comercialización, y tiene incentivos para no invertir en capacidad de red que facilite la entrada de generación distribuida, competidora de su propia generación centralizada. La Directiva europea de electricidad exige separación funcional efectiva precisamente para evitar que la posición dominante en distribución distorsione los mercados liberalizados. España no cumple plenamente ese estándar. La titularidad pública de la red, en manos del sector público sin intereses en generación ni en comercialización, garantiza por definición la neutralidad de la red, condición necesaria para que el mercado liberalizado funcione correctamente y para que la transición energética distribuida sea posible en igualdad de condiciones.

El tercer déficit es de seguridad estratégica. La Ley 8/2011 de protección de infraestructuras críticas clasifica las redes eléctricas como infraestructura crítica nacional, lo que genera obligaciones de protección y control difícilmente compatibles con la ausencia de titularidad pública. La Directiva europea NIS2 obliga a los Estados miembros a garantizar capacidad real de intervención sobre infraestructuras energéticas críticas ante amenazas de actores hostiles, estatales o no estatales. Esa capacidad de intervención efectiva es estructuralmente más sólida cuando el sector público es titular de la infraestructura que cuando debe negociarla con un operador privado en situación de emergencia. En un contexto geopolítico en el que las infraestructuras energéticas son objetivo reconocido de amenazas híbridas, este argumento no es secundario: es una exigencia de la responsabilidad del Estado ante sus ciudadanos.

## **II. De la descentralización operativa a la gobernanza institucional**

El sistema español de distribución eléctrica ya presenta una estructura territorialmente descentralizada: las redes operan en zonas geográficas definidas, gestionadas por operadores con implantación territorial específica. Esta descentralización operativa no es el problema; es, de hecho, el punto de partida. El problema es que esa descentralización geográfica no va acompañada de descentralización de la titularidad ni de la gobernanza. Las zonas de distribución están gestionadas principalmente por cinco grandes grupos privados sin vinculación institucional real con el territorio. Las comunidades autónomas y los municipios carecen de capacidad de intervención sobre una infraestructura que condiciona directamente su desarrollo económico, su política energética y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Lo que esta proposición defiende es convertir una descentralización operativa privada en una descentralización institucional que sitúe la titularidad y la gobernanza de la red en las administraciones del territorio. La coordinación técnica global y la visión de conjunto del sistema corresponden a Red Eléctrica como operador del sistema, y la regulación económica a la CNMC con carácter único para todo el territorio. Dentro de ese marco común, que preserva la coherencia y la seguridad del sistema, las comunidades autónomas y, en su caso, las administraciones locales con capacidad institucional suficiente pueden ser titulares de las redes en su ámbito territorial y ejercer gobernanza real sobre su planificación y gestión.

La descentralización de la gobernanza institucional es además un mandato político acordado por todas las familias políticas europeas. El Paquete Europeo de Redes de 2025 establece que las redes eléctricas deben evolucionar hacia un modelo descentralizado, digitalizado y flexible, con planificación reforzada a escala regional. La Directiva 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad va más lejos: habilita a los Estados miembros a reconocer el

derecho de las comunidades ciudadanas de energía a poseer, establecer, adquirir o arrendar redes de distribución, gestionarlas autónomamente en su zona de operaciones y estar sujetas a tarifas de acceso a la red adecuadas. La Directiva modificativa 2024/1711 refuerza este marco. España tiene la oportunidad de adaptar su ordenamiento jurídico a este consenso europeo, que apunta inequívocamente hacia redes de distribución más descentralizadas, con titularidad y gobernanza institucional más próximas al territorio.

La escala autonómica es el primer y principal nivel de esta descentralización institucional, en coherencia con el reparto competencial que la Constitución y los Estatutos de Autonomía establecen en materia de energía, medio ambiente, ordenación del territorio y desarrollo económico regional. Las comunidades autónomas que así lo decidan deben poder asumir la titularidad de las redes en su ámbito, definir el plan director de la red conforme a sus propias estrategias, y encomendar su gestión mediante procedimientos abiertos y competitivos. Este es el nivel de descentralización que mejor permite alinear la planificación de la infraestructura eléctrica con las estrategias de desarrollo industrial y energético propias de cada territorio.

En un segundo nivel, cuando la capacidad institucional y las características del territorio así lo justifiquen, cabría habilitar igualmente que entidades supramunicipales o municipios con capacidad suficiente asuman la titularidad de las redes en sus ámbitos territoriales. En este marco, los nuevos desarrollos urbanísticos y las ampliaciones de capacidad financiadas por terceros representan el ámbito de aplicación más inmediata de la titularidad pública: solo con la modificación del artículo 39 de la LSE las infraestructuras de red construidas con cargo a promotores privados pueden incorporarse al patrimonio público en lugar de ceder gratuitamente a los operadores privados concesionarios, reforzando así desde el primer momento la posición de las administraciones territoriales como titulares de la red en su ámbito.

Tanto las comunidades autónomas como los municipios carecen hoy de acceso a la información técnica, económica y operativa de la red, que necesitan para ejercer sus propias competencias en materia de planificación urbanística, transición energética, movilidad eléctrica, ordenación del espacio público y lucha contra la pobreza energética. Ese acceso debe reconocerse como una garantía institucional básica para todas las administraciones públicas, con independencia de si asumen o no la titularidad de la red en su territorio.

La descentralización institucional de la titularidad genera ventajas estructurales que el modelo actual no puede producir. La proximidad mejora la gestión y la resiliencia: el titular autonómico o local conoce mejor su red, adapta las inversiones a las necesidades reales del territorio, responde con mayor agilidad ante perturbaciones y rinde cuentas ante las instituciones democráticas cercanas a los ciudadanos afectados. La competencia en la gestión mejora el servicio: la licitación abierta a operadores públicos y privados genera incentivos permanentes para la innovación, la eficiencia y la calidad, en contraste con una regulación que protege y perpetua el monopolio territorial sin alternativa real que caracteriza el modelo actual.

### **III. El modelo europeo: titularidad pública, descentralización y competencia**

La titularidad pública de la red de distribución es el modelo predominante en la Unión Europea, articulado en la mayoría de los casos mediante esquemas concesionales con vinculación territorial. La gestión se encomienda mediante procedimientos regulados con plazos, obligaciones y condiciones de reversión precisas. No es una excepción: es el estándar europeo, que combina exactamente los tres elementos que esta proposición defiende: titularidad pública, descentralización institucional y competencia.

Francia atribuye la titularidad de la red a municipios y entidades intermunicipales, que la gestionan mediante concesión. Los Países Bajos establecen legalmente la propiedad pública de las redes y de sus operadores, con separación estructural plena de actividades. Portugal articula la distribución mediante concesiones de servicio público con competencia municipal. Alemania, con más de 800 operadores de distribución de titularidad predominantemente municipal o regional, presenta tiempos de interrupción del suministro sistemáticamente inferiores a los españoles y una capacidad de adaptación tecnológica de la red superior. En todos estos países la separación efectiva entre distribución y otras actividades del sector es además una realidad estructural, no una exigencia meramente formal.

En ninguno de estos países la titularidad pública descentralizada ha significado ineficiencia, fragmentación o pérdida de coherencia del sistema. La coordinación técnica global y la visión de conjunto la garantiza en cada caso el operador del sistema nacional, que preserva la seguridad y el equilibrio del sistema con independencia del modelo de titularidad de la distribución. España tiene la necesidad de homologarse con el estándar europeo mayoritario, con plenas garantías para los operadores y con los instrumentos jurídicos que ese modelo ha demostrado ser eficaz.

#### **IV. Marco de transición ordenada y garantías para los operadores**

Esta proposición no plantea una expropiación ni prejuzga el modelo de gestión de la red. La titularidad pública es la tesis central: a partir de ella, cada administración titular puede optar por distintos modelos de gestión según su capacidad institucional y sus objetivos de política energética y territorial. El instrumento central de este modelo es un marco concesional claro, transparente y competitivo, que garantiza la participación de operadores públicos y privados en igualdad de condiciones. La titularidad pública habilita igualmente la gestión directa por la administración titular, o fórmulas mixtas, sin que esta proposición prejuzgue ni cierre ese debate. Corresponderá a cada administración titular decidir el modelo de gestión más adecuado a su realidad.

Los operadores actuales tienen en este modelo plenas garantías jurídicas y económicas. La transición se articula mediante un régimen concesional que reconoce y protege sus derechos patrimoniales, garantiza la continuidad de su actividad durante un horizonte temporal definido, y preserva íntegramente la retribución regulada de su actividad. Lejos de suponer una ruptura, el marco concesional otorga a los operadores existentes una posición jurídica más sólida y predecible que la actual, basada en meras autorizaciones administrativas sin plazo ni condiciones precisas. Al término del período concesional, los operadores actuales podrán concurrir en igualdad de condiciones a los procedimientos competitivos para la gestión de las redes bajo titularidad pública, en los mismos términos que cualquier otro operador público o privado.

Lo que se corrige es una anomalía estructural: que una infraestructura de naturaleza estratégica, que tiene naturaleza de monopolio natural, construida sobre dominio público y financiada con tarifas reguladas, carezca de un título jurídico de titularidad pública con plan director vinculante, separación estructural efectiva entre distribución y actividades liberalizadas, y acceso garantizado de las administraciones públicas a los datos técnicos y operativos de la red. La proposición sigue el modelo de las autopistas, del transporte ferroviario, de los aeropuertos, y de las redes de agua. Es, también, el modelo eléctrico de la mayoría de nuestros socios europeos.

## **PARTE DISPOSITIVA**

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Impulsar una reforma de la legislación actual para establecer la titularidad pública de las redes de distribución eléctrica. Esta titularidad pública incluirá tanto la red existente como los nuevos desarrollos de red y las ampliaciones de capacidad que se realizan a cargo de terceros.
2. Habilitar el marco jurídico para que las comunidades autónomas que lo soliciten puedan asumir la titularidad de redes de distribución en su ámbito territorial. La habilitación de este marco jurídico incluirá la posibilidad de que las entidades locales puedan asumir igualmente dicha titularidad y, de que las comunidades energéticas puedan gestionar redes de distribución en su ámbito de actuación.
3. Articular un marco de transición ordenada mediante un régimen concesional que garantice a los operadores actuales la continuidad de su actividad, la seguridad jurídica de sus inversiones, la retribución regulada de su actividad y el pleno reconocimiento de sus derechos patrimoniales.
4. Impulsar la aprobación de planes directores vinculantes de inversión en la red de distribución, definidos por el conjunto de las administraciones públicas. Dichos planes serán definidos atendiendo las prioridades territoriales y sectoriales de cada administración en su ámbito de actuación, tendrán capacidad de actualización anual y garantizarán el acceso a los datos técnicos económicos y operativos a todas las administraciones, necesarios para la elaboración y seguimiento de los planes y para el control de la prestación del servicio.

